



Función Pública

Sentencia 05741 de 2010 Consejo de Estado

ACTO ADMINISTRATIVO

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, D.C., doce (12) de agosto de dos mil diez (2010)

Rad. No. 47001-23-31-000-1998-05741-01

Número interno: 1361-06

Actor: UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA

Demandado: ASOCIACION DE EMPLEADOS PUBLICOS NO DOCENTES DE LA UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA - ASOEMPUMAG Y OTROS

Referencia: AUTORIDADES DEPARTAMENTALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 14 de octubre de 2005, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Magdalena accedió a las pretensiones de la demanda presentada por la UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA contra LA ASOCIACIÓN DE EMPLEADOS PÚBLICOS NO DOCENTES DE LA UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA, ASOEMPUMAG, y otros.

ANTECEDENTES

La Universidad del Magdalena, por intermedio de apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C.C.A., demandó del Tribunal Administrativo del Magdalena la nulidad de los siguientes actos administrativos:

1.- Actas de 13 de junio de 1990 y 24 de junio de 1991, suscritas por el rector de la Universidad del Magdalena y la Asociación de Empleados

Públicos no Docentes de la Universidad del Magdalena, ASOEMPUMAG.

2.- Actas de 9 de febrero y 15 de diciembre de 1993; 6 de agosto de 1996 y acta sin fecha visible a folio 19 del expediente, suscritas por el rector de la Universidad del Magdalena y el Sindicato de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia, SINTRAUNICOL.

Igualmente solicitó la suspensión provisional de los actos acusados de acuerdo con los artículos 238 y 152 de la Constitución Política y el Código Contencioso Administrativo.

Los hechos de la demanda se resumen así:

Durante el período 1990 y 1996 las directivas de la Universidad del Magdalena suscribieron con la Asociación de Empleados Públicos no Docentes de la Universidad del Magdalena, ASOEMPUMAG y con el sindicato de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia, SINTRAUNICOL, una serie “de acuerdos de contenido salarial y prestacional.”.

Mediante los citados acuerdos, la Universidad del Magdalena modificó en favor de sus empleados públicos no docentes algunas prestaciones de carácter legal, al tiempo que, creó una serie de prestaciones extralegales, tales como el auxilio escolar, especial y de anteojos, la prima de carestía y el servicio de fotocopiado gratuito.

Sin embargo se aduce en la demanda que la Universidad del Magdalena no podía, unilateralmente, establecer disposiciones salariales y prestacionales en favor de sus empleados públicos no docentes. Sobre este particular, señaló la parte actora que la Constitución Política le confirió de forma exclusiva al gobierno nacional la facultad de fijar la escala salarial y prestacional, para los centros de educación superior.

Manifestó que, la existencia de una asociación sindical de carácter mixto, como lo es SINTRAUNICOL, por sí sola, no tiene la capacidad de hacer extensivos a los empleados públicos que de ella hagan parte, los beneficios salariales y prestacionales previstos para los trabajadores oficiales en convenciones colectivas.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

En la demanda se citan como normas vulneradas las siguientes:

De la Constitución Política, los artículos 55, 150 y 300.

Del Código Sustantivo del Trabajo, los artículos 414 y 416.

De la Ley 4 de 1992, el artículo 12.

Del Decreto 1222 de 1986, el artículo 234.

Al explicar el concepto de violación en la demanda se sostiene que, no existe norma constitucional ni legal que autorice a un centro de educación superior a expedir su régimen salarial y prestacional. Por el contrario, argumenta que por expresa prohibición constitucional, las conquistas laborales, propias de los trabajadores oficiales no son de recibo para los empleados públicos.

Señaló que, de la interpretación de los artículos 114 y 150 de la Constitución Política, y de la Ley 4 de 1992, no se puede inferir que las asambleas departamentales, ni los consejos superiores de los centros universitarios pueden establecer el régimen salarial y prestacional de sus propios empleados públicos.

Manifestó que, los actos acusados le han generado una carga prestacional desproporcionada a la Universidad del Magdalena a tal punto, que se ha visto en la imposibilidad de pagar oportunamente los salarios y prestaciones de sus empleados y trabajadores oficiales.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL

El Tribunal Administrativo del Magdalena mediante auto de 20 de noviembre de 1998 ordenó, en primer lugar, admitir la demanda y, en segundo lugar, resolvió la solicitud de suspensión provisional de los actos acusados, con los siguientes argumentos (fls. 76 a 86):

Expresó que, los convenios suscritos por la Universidad del Magdalena con la Asociación de Empleados Públicos no Docentes de dicha Universidad ASOEMPUMAG y el sindicato de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia, SINTRAUNICOL desconocieron los preceptos establecidos en los artículos 150 de la Constitución Política, 12 de la Ley 4 de 1992 y 234 del Decreto 1222 de 1986, al arrogarse una atribución que constitucional y legalmente le está dada al legislador, esto es, la fijación del marco general del régimen prestacional y salarial de los servidores públicos.

Bajo este supuesto, ordenó la suspensión provisional de las actas de 13 de junio de 1990 y 24 de junio de 1991, suscritas por el rector de la Universidad del Magdalena y la Asociación de Empleados Públicos no Docentes de esa Universidad. En relación con las restantes actas demandadas, sostuvo que no había lugar a ordenar su suspensión toda vez que ellas fueron suscritas por el Sindicato de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia SINTRAUNICOL, quienes a juicio del a quo, sí se encuentran autorizados para negociar sus salarios y prestaciones sociales.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Universidad del Magdalena mediante escrito de 3 de diciembre de 1998, impugnó la decisión adoptada por el Tribunal con el argumento de que las actas suscritas por la Universidad del Magdalena y el Sindicato de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia, SINTRAUNICOL también creaban y modificaban prestaciones a favor de los empleados públicos, que integran dicha asociación sindical (fls. 89 a 92).

La Sección Segunda del Consejo de Estado mediante auto de 16 de septiembre de 1999 revocó parcialmente el auto de 20 de noviembre de 1998 y ordenó la suspensión provisional de la totalidad de los actos acusados, precisando que a los empleados públicos que hacen parte de la asociación sindical SINTRAUNICOL, no les está permitido negociar sus condiciones de trabajo, pues dada la naturaleza jurídica de su vinculación, su actuación se encuentra restringida al ejercicio del derecho de asociación (fls. 109 a 115, cuaderno No.2).

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1.- El Sindicato de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia, SINTRAUNICOL, contestó la demanda con las siguientes consideraciones (fls. 117 a 135):

Sostuvo que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no es competente para ejercer el control de legalidad sobre las actas que contienen los acuerdos celebrados entre la Universidad del Magdalena, la Asociación de Empleados Públicos no Docentes de la Universidad del Magdalena, ASOEMPUMAG y el Sindicato de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia, SINTRAUNICOL toda vez que, éstos equivalen a una convención colectiva de trabajo.

Argumentó que, la presente demanda es inepta al no existir acto administrativo frente al cual el juez contencioso administrativo pueda definir su legalidad. En efecto, sostuvo que las actas demandadas, en este caso, no contienen una expresión unilateral de voluntad de la administración;

por el contrario, dichas actas son acuerdos de voluntades entre la Universidad del Magdalena y los representantes de sus empleados públicos.

Finalmente, señaló que la Universidad del Magdalena y el Tribunal Administrativo del Magdalena le desconocen a los empleados públicos, vinculados al citado centro educativo, su derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas y justas, el cual goza de una especial protección por parte del Estado.

2.- La Asociación de Empleados Públicos no docentes de la Universidad del Magdalena, ASOEMPUMAG, por intermedio de curador ad litem dio respuesta a la demanda, con el siguiente argumento (fls. 154 a 156):

Afirmó que, la Ley 141 de 1961 y los Decretos 2400 y 3074 de 1968 permiten que los empleados públicos puedan elevar peticiones respetuosas a la administración con el fin de que ésta satisfaga sus demandas laborales, lo cual en nada contradice el régimen laboral de los empleados públicos.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Magdalena, mediante sentencia de 14 de octubre de 2005 accedió a las súplicas de la demanda, con las siguientes consideraciones (fls. 173 a 184):

Se refiere en primer lugar a que, la excepción denominada inexistencia de los actos administrativos acusados no tiene vocación de prosperidad toda vez que, aun cuando las decisiones plasmadas en las actas acusadas contienen decisiones de la administración, adoptadas de consuno con entidades de derecho privado, ellas son una expresión de la voluntad estatal en ejercicio de la función administrativa, razón por la cual, resulta irrelevante que en su producción hubieran intervenido particulares.

Señaló que, dado que en la presente demanda no se pretende restablecimiento patrimonial alguno sobre lo pagado a los empleados de la Universidad del Magdalena, resulta evidente que la intención de la parte demandante no fue otra que la de ejercitar la acción de simple nulidad, en aras de proteger el orden jurídico que supuestamente se ha visto vulnerado con la expedición de las actas suscritas con la Asociación de Empleados Públicos no Docentes y el Sindicato Mixto, SINTRAUNICOL.

Finalmente sostuvo que de acuerdo con los argumentos expuestos por el Consejo de Estado en auto de 16 de septiembre de 1999, la Universidad del Magdalena se arrogó facultades exclusivas del legislador, esto es, el fijar la escala salarial y prestacional de los empleados públicos, razón por la cual, se hace necesario declarar la nulidad de la totalidad de las actas suscritas por el citado centro educativo, la Asociación de Empleados Públicos no Docentes de la Universidad del Magdalena, ASOEMPUMAG y el Sindicato de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia, SINTRAUNICOL.

EL RECURSO DE APELACIÓN

El Sindicato de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia, SINTRAUNICOL, interpuso recurso de apelación contra el anterior proveído, con base en los argumentos que se pasan a resumir (fls. 186 a 191):

Sostiene la parte recurrente, que con la presente acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en la modalidad de lesividad, la Universidad del Magdalena busca vulnerar los derechos salariales y prestacionales de los empleados públicos, no docentes del citado centro educativo, sin contar previamente con su autorización, tal como lo preceptúa el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo.

Manifestó que el Tribunal se limitó a analizar si los empleados públicos tienen la posibilidad de negociar sus condiciones laborales sin tener en cuenta, que mediante las Leyes 27 de 1976 y 411 de 1997, el país ratificó los Convenios 87, 98 y 151 de la Organización Internacional del

Trabajo, OIT sobre la libertad de asociación sindical, los cuales no hacen distinción entre trabajadores oficiales y empleados públicos.

Argumentó que, al suscribir los acuerdos demandados, la Universidad del Magdalena no usurpó las competencias que constitucional y legalmente están reservadas al ejecutivo, al no desconocer los límites máximos que en materia de salarios había fijado respecto de esta clase de empleados.

Finalmente, expresó que la Corte Constitucional mediante sentencia C- 510 de 14 de julio de 1999 delimitó claramente las atribuciones con que cuentan el Congreso de la República, el gobierno nacional, las asambleas departamentales, los concejos municipales, los gobernadores y alcaldes para fijar los emolumentos y prestaciones sociales de los empleados públicos, sin desconocer los límites máximos fijados por el gobierno nacional.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

A folios 212 al 219 la Procuraduría Tercera Delegada ante el Consejo de Estado, solicitó que se confirme la sentencia recurrida, con los siguientes argumentos:

Considera el Ministerio Público que el hecho de que la autonomía universitaria le permita a estos centros educativos decidir el estilo de educación a impartir, la escogencia de su profesorado, el énfasis académico que se le quiera imprimir y la conformación de sus cuadros directivos, por sí sólo, no implica que tengan la capacidad de fijar su propia escala salarial y prestacional.

Aclaró, que la fijación anual de los salarios y prestaciones sociales de los empleados públicos, y el mínimo de éstas para los trabajadores oficiales, corresponde al gobierno nacional en atención a la política macroeconómica estatal y los principios de dinámica y movilidad salarial, entre otros. En efecto, recordó que es la misma Ley 30 de 1992 la que dispone que el régimen salarial y prestacional de los profesores de las universidades oficiales debe acatar lo dispuestos por la Ley 4 de 1992, en sus decretos reglamentarios y, demás normas que la adición y complementen.

CONSIDERACIONES

Problema jurídico

Consiste en decidir si la Universidad del Magdalena se encontraba facultada para crear y modificar, mediante los actos acusados, la escala salarial y prestacional de sus empleados públicos no docentes.

Individualización de los actos demandados

1.- Acta de 13 de junio de 1990 suscrita por la Universidad del Magdalena y los representantes de la Asociación de Empleados Públicos no docentes, ASOEMPUMAG, mediante la cual se reconoce a favor de estos, entre otras, las siguientes prestaciones: “*subsidio de transporte, régimen educacional, prima de carestía, auxilio escolar, auxilio de anteojos, auxilio de defunción, auxilio de maternidad, servicio de xerocopias (sic), seguro de vida y auxilio de cena.*”. (fls. 3 a 7).

2.- Acta de compromiso de 24 de junio de 1991 suscrita por el rector de la Universidad del Magdalena y la Asociación de Empleados Públicos no Docentes de dicho centro educativo, ASOEMPUMAG, por la cual se reconoce a los empleados, las siguientes prestaciones: “*Auxilio escolar, Auxilio especial, Auxilio de maternidad, Auxilio de anteojos auxilio por muerte de familiares y Auxilio de transporte.*”. (fls. 9 a 12).

3.- Acta de 9 de febrero de 1993, suscrita por el rector de la Universidad del Magdalena y el Sindicato de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia SINTRAUNICOL mediante la cual, le reconoce a los empleados públicos que integran la citada asociación sindical, entre otras, las siguientes prestaciones: *"Auxilio sindical, Prima de carestía, Subsidio de transporte, vacaciones y prima de vacaciones."* (fls. 13 a 17).

4.- Acta de 15 de diciembre de 1993, suscrita por el rector de la Universidad del Magdalena y el Sindicato de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia SINTRAUNICOL, por la cual se reconoce a los empleados la prima de vacaciones (fl. 18).

5.- Acta sin fecha suscrita por el rector de la Universidad del Magdalena y el Sindicato de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia SINTRAUNICOL, mediante la cual se le reconoce a los empleados públicos de la citada asociación sindical, estas prestaciones: *"prima de vacaciones, subsidios de transporte y subsidio familiar."* (fl. 19).

6.- Acta de 6 de agosto de 1996 suscrita por la rectora de la Universidad del Magdalena y el Sindicato de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia SINTRAUNICOL, mediante la cual se le reconoce a los empleados públicos la prima de carestía (fl. 20).

El problema jurídico se resolverá previo el estudio del siguiente marco conceptual:

De la negociación colectiva frente a los empleados públicos

Sostiene la parte demandada, en el escrito de apelación, que de acuerdo con los convenios 87, 98 y 151 de la Organización Internacional del Trabajo OIT, ratificados por el país mediante las Leyes 27 de 1976 y 411 de 1997, los empleados públicos gozan del derecho de asociación sindical y de negociación colectiva en igualdad de condiciones que los trabajadores oficiales toda vez que, los citados instrumentos internacionales no hacen distinción alguna entre estas categorías de servidores públicos.

Sobre este particular, estima la Sala que, tal como lo afirma la parte demandada, el Estado Colombiano con la suscripción del Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo OIT, asumió el compromiso de garantizar que sus empleados públicos pudieran ejercer el derecho de asociación sindical y a la negociación de sus condiciones laborales, con el fin de garantizar la paz y estabilidad que debe guiar el desarrollo de toda relación de carácter laboral. Sin embargo, debe precisarse que, el artículo 7 del citado instrumento internacional dispone que las medidas de fomento a la negociación sobre las condiciones de empleo deben adecuarse a la realidad de cada uno de los Estados signatarios del convenio, y que para tal efecto cada uno de ellos pueden optar por cualquiera de los métodos que considere más apropiado.

Bajo estos supuestos, para el caso colombiano, en lo que respecta a la negociación colectiva ésta no constituye una prerrogativa absoluta para los empleados públicos, en la medida en que, la legislación sustantiva del trabajo, artículos 414 y 416 del C.S.T., ha previsto ciertas limitantes para el caso de los sindicatos de empleados públicos.

En efecto, el artículo 414 del Código Sustantivo del Trabajo, limita las funciones de los sindicatos de empleados públicos única y exclusivamente a presentar a los respectivos jefes de la administración memoriales respetuosos con solicitudes que interesen a todos sus afiliados, o reclamaciones relativas al tratamiento de que haya sido objeto cualquiera de éstos, o sugerencias encaminadas a mejorar la organización administrativa o los métodos de trabajo, entre otras funciones. Así se lee en la citada norma:

"ARTÍCULO 414. DERECHO DE ASOCIACIÓN. El derecho de asociación en sindicatos se extiende a los trabajadores de todo servicio oficial, con excepción de los miembros del Ejército Nacional y de los cuerpos o fuerzas de policía de cualquier orden, pero los sindicatos de empleados públicos tienen sólo las siguientes funciones:

1. Estudiar las características de la respectiva profesión y las condiciones de trabajo de sus asociados.

2. Asesorar a sus miembros en la defensa de sus derechos como empleados públicos, especialmente los relacionados con la carrera administrativa.
3. Representar en juicio o ante las autoridades los intereses económicos comunes o generales de los agremiados, o de la profesión respectiva.
4. Presentar a los respectivos jefes de la administración memoriales respetuosos que contengan solicitudes que interesen a todos sus afiliados en general, o reclamaciones relativas al tratamiento de que haya sido objeto cualquiera de éstos en particular, o sugerencias encaminadas a mejorar la organización administrativa o los métodos de trabajo.
5. Promover la educación técnica y general de sus miembros.
6. Prestar socorro a sus afiliados en caso de desocupación, de enfermedad, invalidez o calamidad.
7. Promover la creación, el fomento o subvención de cooperativas, cajas de ahorro, de préstamos y de auxilios mutuos, escuelas, bibliotecas, institutos técnicos o de habilitación profesional, oficinas de colocación, hospitales, campos de experimentación o de deporte y demás organismos adecuados a los fines profesionales, culturales, de solidaridad y de previsión, contemplados en los estatutos.
8. Adquirir a cualquier título y poseer los bienes inmuebles y muebles que requieran para el ejercicio de sus actividades, y
9. <Ordinal adicionado por el artículo 58 de la Ley 50 de 1990.> Está permitido a los empleados oficiales constituir organizaciones sindicales mixtas, integradas por trabajadores oficiales y empleados públicos, las cuales, para el ejercicio de sus funciones, actuarán teniendo en cuenta las limitaciones consagradas por la ley respecto al nexo jurídico de sus afiliados para con la administración.”.

Por su parte, el artículo 416 ibídem prohíbe a estos sindicatos el presentar pliegos de peticiones o celebrar convenciones colectivas en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 416. LIMITACIÓN DE LAS FUNCIONES. Los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas, pero los sindicatos de los demás trabajadores oficiales tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos de trabajadores, y sus pliegos de peticiones se tramitarán en los mismos términos que los demás, aun cuando no puedan declarar o hacer huelga.”.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, estima la Sala que los sindicatos de empleados públicos, a diferencia de los de trabajadores oficiales, no cuentan con la posibilidad de generar un conflicto colectivo de trabajo con el fin de discutir, a través de un proceso de negociación colectiva, aspectos tales como incrementos salariales y prestaciones o cualquier otro beneficio derivado de una relación de carácter laboral. La anterior prohibición encuentra su razón de ser en la vinculación legal y reglamentaria propia de los empleados públicos toda vez que, éstos se hallan sometidos a un conjunto de normas de origen constitucional, legal o reglamentario que determinan su funciones, deberes, derechos y prohibiciones, las cuales no puede ser modificadas sino en virtud de preceptos de la misma naturaleza y jerarquía a las que les dieron origen.

No obstante lo anterior, debe decirse, que la referida prohibición no se contrapone a lo dispuesto por el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo, dado que, como ya se dijo, su artículo 7 faculta al Estado signatario a que, en atención a su situación concreta, adopte los métodos que considere más apropiados para garantizar los derechos de asociación sindical y negociación de las condiciones laborales.

Así las cosas, y sobre este aspecto, cabe señalar que en desarrollo del citado artículo 7 el gobierno nacional mediante el Decreto 535 de 24 de febrero 2009 estableció las instancias dentro de las cuales se deben adelantar los procesos de concertación entre las organizaciones sindicales de empleados públicos y las entidades del sector público, sin que ello constituya una típica negociación colectiva de las condiciones de trabajo y mucho menos le atribuya el alcance de modificar *per se* las condiciones que rigen una relación laboral de tipo legal y reglamentario. Así se

observa en los artículos 3 y 4 del citado Decreto:

“ARTÍCULO 2°. CAMPO DE APLICACIÓN. El presente decreto se aplicará a los empleados públicos de todas las entidades y organismos del sector público, con excepción de los empleados de alto nivel que ejerzan empleos de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices.

ARTÍCULO 3°. CONCERTACIÓN DE LAS CONDICIONES LABORALES. Se garantiza el derecho de concertación de los empleados públicos, a través de sus organizaciones sindicales, con la entidad pública empleadora, con el fin de:

1. Fijar las condiciones de trabajo.

2. Regular las relaciones entre empleadores y empleados.

PARÁGRAFO. Están excluidas de la concertación de las condiciones laborales, los asuntos que excedan el campo laboral, tales como: la estructura organizacional, las plantas de personal, las competencias de dirección, administración y fiscalización del Estado, los procedimientos administrativos y el principio del mérito como presupuesto esencial de la carrera administrativa.

A nivel territorial, podrá haber concertación en materia salarial, respetando los límites que fije el Gobierno Nacional. En materia prestacional, las entidades territoriales no tienen facultad de concertación.”.

De la competencia para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos

Advierte la Sala que, a partir de la promulgación del Acto Legislativo No. 1 de 1968, por el cual se modificó el numeral 9 del artículo 76 de la Constitución Política de 1881, se atribuyó al Congreso de la República la competencia de fijar la escala de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleos públicos y los respectivos regímenes prestacionales al tiempo que, se precisó que le correspondía al Presidente de la República determinar las dotaciones y emolumentos de los distintos empleos públicos, con arreglo a la escala de remuneración prevista por el Congreso de la República. Así lo preceptuaba el numeral 9, del artículo 76 del texto de 1886, modificado por el artículo 11 del citado acto reformativo de la Constitución:

“ARTÍCULO 76:

Corresponde al Congreso hacer las leyes.

Por medio de ellas ejercer las siguientes atribuciones:

(...)

9. Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales; (...).”.

Las anteriores competencias fueron modificadas, a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, bajo el entendido de que, al Congreso de la República únicamente le correspondería dictar las normas generales sobre el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, esto, al fijar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno nacional al determinar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y el régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales

Para mayor ilustración se transcribe en artículo 150 de la Constitución Política de 1991:

“ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejercer las siguientes funciones:

(...)

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

(...)

e) Fijar el Régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública.

Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas. (...).”.

En cumplimiento de este mandato constitucional, el Congreso expidió la Ley 4 de 1992, mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el gobierno nacional al fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos. Así lo dispone el artículo 12 de la citada ley:

“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 la presente Ley.

En consecuencia, no podrán las Corporaciones Públicas Territoriales arrogarse esta facultad.

PARÁGRAFO. El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional. “.

De acuerdo con las normas transcritas, estima la Sala que, a partir de la reforma constitucional de 1968, resulta evidente la existencia de una competencia concurrente, entre las ramas Legislativa y Ejecutiva del poder público, para determinar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

Bajo este entendido, le corresponde al Congreso de la República, establecer los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el ejecutivo, al momento de prever los límites máximos en la escala salarial de los servidores públicos. Así lo sostuvo la Corte Constitucional en sentencia C- 1218 de 21 de noviembre de 2001. M. P. Álvaro Tafur Galvis:

“De conformidad con el artículo 150-19- literales e) y f) de la Carta, compete al legislador y al Presidente de la República regular la materia salarial y prestacional de los servidores públicos y el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

(...).

La definición del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos en general, resulta del ejercicio de una competencia que corresponde, en primer lugar, al Congreso de la República y al Presidente de la República dentro del marco trazado por aquél (CP, art. 150-19, lit e) y f). Efectivamente, según dicha atribución, el Congreso, a través de una ley marco o cuadro, fija las pautas y criterios generales que guían la forma

en que habrá de regularse una determinada materia, entre las cuales se encuentra la relativa al régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y el régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales- lo que en la actualidad se concreta en la Ley 4ª de 1992 (Ley marco de salarios y prestaciones sociales).

Surge, así, en el preciso ámbito de la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, una relación entre el Congreso y el Presidente de la República con connotaciones diferentes a las normalmente observadas para la ejecución de las leyes ordinarias. En el caso de la vigencia de las leyes marco o cuadro2, el Presidente de la República, al dictar los correspondientes decretos ejecutivos que las completan, participa activamente en la determinación normativa de las materias que constituyen su objeto, dentro del marco normativo general, compuesto de reglas o directrices, que como se ha dicho, el Congreso le establece, lo cual converge en una trascendente y coordinada labor normativa ejercida en forma conjunta por dos poderes públicos estatales.

La justificación otorgada a la existencia de esta clase de normatividad radica en que suministra al Estado instrumentos eficaces que le permiten dar respuestas prontas y oportunas, mediante procedimientos ágiles, a materias estatales que presentan situaciones cambiantes y que exigen constantemente una actualización y reforma, según las necesidades estatales y ciudadanas, como en efecto se observa que sucede con la facultad de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.”.

De acuerdo con lo expuesto en precedencia, estima la Sala que, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos no puede ser distinto al previsto por el legislador y el ejecutivo en ejercicio de la competencia concurrente que les atribuye expresamente el literal e, numeral 19, del artículo 150 de la Constitución Política.

Del régimen salarial y prestacional de los empleados docentes y administrativos de las universidades oficiales

Observa la Sala que, en punto del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos docentes y administrativos de las universidades estatales, el artículo 1 de la Ley 4 de 1992 no hizo mención a este grupo de empleados. Sin embargo, tal omisión no significa que el legislador hubiera querido sustraerlos del mandato previsto en el literal e, numeral 19, del artículo 150 de la Constitución Política, esto es, que su régimen prestacional y salarial fuera el adoptado por el gobierno nacional conforme a los objetivos y criterios previstos por el legislador.

Así lo sostuvo esta Sección en sentencia de 19 de abril de 2007. Rad. 444-2005, M.P. Alberto Arango Mantilla:

“(…) Considera la parte actora que el Gobierno no tenía competencia para definir el régimen salarial de los empleados públicos administrativos de las universidades estatales u oficiales porque dichos entes no hacen parte de la rama ejecutiva del orden nacional a los que refiere el literal a del artículo 1º de la ley 4ª de 1992 (...)

Al respecto dirá la Sala que no le asiste razón a la parte actora en su argumento.

En efecto la competencia para fijar el régimen salarial de los empleados públicos, sin distinción, fue asignada por la Constitución Nacional al Congreso y al Gobierno Nacional de forma concurrente.

Nada diferente se puede deducir del claro texto del artículo 150 de la Constitución Política (...).

Por ello (...) aunque el artículo 4º de la ley 4ª de 1992 no haya hecho mención expresa de los empleados de los entes universitarios autónomos, se debe entender que es la propia Constitución Nacional la que otorga al Gobierno Nacional la competencia para “fijar el régimen salarial y prestacional” de dichos empleados públicos.”.

La competencia para fijar el régimen salarial y prestacional, en tratándose de empleados públicos, radica en el Congreso y el gobierno nacional de manera concurrente, indistintamente de la categoría del empleado y de la entidad pública a la cual presta sus servicios, en virtud de lo dispuesto por el literal e, numeral 19, del artículo 150 de la Constitución Política.

Debe decirse entonces que, si bien el artículo 1 de la Ley 4 de 1992 no incluyó a los empleados docentes y administrativos de las universidades oficiales como sujetos de los regímenes salariales y prestacionales establecidos de manera conjunta por el legislador y el gobierno, la Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio público de la educación superior, en su artículo 77 preceptúa que *“el régimen salarial y prestacional de los profesores de las universidades estatales u oficiales se regirá por la Ley 4 de 1992, los decretos reglamentarios y las demás normas que la adicionan y complementan.”*.

No obstante lo anterior, la Sala no pasa por alto el hecho de que el artículo 77 de la Ley 30 de 1992 únicamente hace referencia a los empleados docentes de las universidades oficiales. Sin embargo, debe decirse que los empleados administrativos no docentes de las universidades oficiales no quedaron excluidos de la citada previsión normativa, por cuanto el fin del artículo 77 de la Ley 30 de 1992, no es otro, que el de precisar que los entes de educación superior oficiales, incluso en ejercicio de su autonomía, no tienen la posibilidad de fijar el régimen salarial y prestacional de sus empleados públicos, aún en el caso de los que pertenecen al cuerpo docente o incluso los que integran el personal administrativo.

En relación con este tema, esta Corporación en sentencia del 11 de marzo de 2004 atendiendo principios y reglas constitucionales, expuso la siguiente tesis:

“Cuando la norma de rango legal (artículo 77 de ley 30 de 1992) mencionó solamente a los empleados docentes, lo hizo precisamente para zanjar cualquier duda que se pudiera suscitar sobre la competencia del Gobierno Nacional para fijar el salario de los profesores universitarios - que cumplen una función eminentemente académica-, frente a la autonomía universitaria.

En este orden de ideas y acudiendo al criterio lógico sistemático de interpretación judicial que busca encontrar las relaciones que existen entre el ordenamiento Constitucional y las normas legales, encuentra la Sala un argumento a fortiori de aplicación incuestionable: si el legislador entendió que la autonomía universitaria no se extiende a la facultad de regulación propia y autónoma del régimen salarial de los docentes, con mayor razón debe entenderse dicha limitación a la autonomía universitaria respecto de los funcionarios administrativos de las universidades, para quienes concurren razones menos claras y imperiosas que soportarían el argumento contrario.

En efecto, la autonomía universitaria gira en torno del concepto clásico de las universidades como corporaciones académicas o científicas, universales y autónomas y por ello las limitaciones impuestas por el ordenamiento al manejo administrativo de sus docentes se deben entender igualmente, frente a los empleados administrativos que cumplen funciones que por esencia se encuentran más distantes de los objetivos académicos que estas instituciones por esencia desarrollan.”.

Lo antes expuesto, permite concluir que aun cuando el artículo 1 de la Ley 4 de 1992, no incluye expresamente a los empleados de las universidades oficiales, ello no significa que su régimen salarial y prestacional no sea el previsto por el gobierno nacional de acuerdo con los principios y objetivos establecidos previamente por el legislador, tal como lo establece el literal e, numeral 19, del artículo 150 de la Constitución Política.

Así mismo, en relación con los empleados administrativos no docentes de las universidades oficiales debe decirse que, el régimen salarial y prestación que se les aplica es el establecido de manera concurrente por el Congreso y el gobierno Nacional en razón a que, aun cuando el artículo 77 de la Ley 30 de 1992 no contempla a los citados empleados dicha norma, debe ser interpretada de manera sistemática con el ordenamiento jurídico, en especial conforme lo previsto por el literal e, numeral 19, del artículo 150 de la Constitución Política.

Del caso concreto

El argumento central de esta censura radica en que a juicio de la Asociación de Empleados Públicos no Docentes de la Universidad del Magdalena, ASOEMPUMAG y el Sindicato de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia, SINTRAUNICOL los distintos acuerdos suscritos con la Universidad del Magdalena no desconocieron la competencia con que cuenta el gobierno nacional para fijar el régimen prestacional de los empleados públicos toda vez que, las prestaciones extralegales reconocidas no excedieron los límites legalmente fijados.

Observa la Sala que, en el caso concreto, la Universidad del Magdalena en el período 1990 y 1996 suscribió con ASOEMPUMAG y SINTRAUNICOL, seis actas mediante las cuales se les reconoció una serie de prestaciones extralegales a los empleados públicos no docentes del citado centro universitario. Así se observa en la primera de las actas suscritas:

“ASOCIACIÓN DE EMPLEADOS PÚBLICOS UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA

En Santa Marta, a los 13 días del mes de junio de 1990, siendo las 10:15 de la mañana, se reunieron los funcionarios de las comisiones del pliego respetuoso de los empleados públicos de la Universidad. Por parte de la Universidad la conformaron: El Doctor Alonso Salinas T, Director Administrativo y Financiero, Doctor Clemente Patrón Martínez, Secretario General y el Doctor Gustavo Cotes Blanco, Vice-Rector Académico. Por parte de la comisión de los empleados públicos los señores: Héctor Martínez, Gladys Navarro, Mercy Aragón Escobar y Graciela Olarte de Yanet.

SE ACUERDA

ARTÍCULO 2°. Subsidio de transporte. La Universidad del Magdalena, pagará a todos sus empleados públicos, un subsidio de transporte equivalente a la suma de \$5.000 mensuales (...).

ARTÍCULO 5°. Prima de carestía. A partir de 1 de enero de 1990 la Universidad reconocerá y pagará a todos sus empleados públicos la prima de carestía por el valor de \$18.00.

ARTÍCULO 6°. Auxilio escolar. A partir del 1 de enero de 1990, la Universidad del Magdalena, reconocerá y pagará a todos sus empleados (sic) públicos un auxilio escolar, por valor de \$14.000 por cada hijo que acredite estar estudiando (...).

ARTÍCULO 7°. Auxilio de anteojos. La Universidad del Magdalena reconocerá a los empleados públicos que sufran defectos ópticos, el valor de los lentes recetados por la Caja de Previsión Departamental y el 100% de la montura una vez al año (...). .”

No obstante lo anterior, la Universidad del Magdalena mediante la presente acción de lesividad, en su modalidad de nulidad y restablecimiento del derecho, pretende la anulación de las citadas actas con el argumento de que el reconocimiento prestacional y salarial contenido en ellas, se hizo con violación de la Constitución Política y la ley, toda vez que es el gobierno nacional, quien se encuentra autorizado para establecer o modificar el régimen salarial y prestacional propio de los empleados públicos.

Descendiendo al caso en estudio, se observa que la Universidad del Magdalena mediante los actos acusados hizo una serie de reconocimientos salariales y prestacionales a sus empleados públicos no docentes con fundamento en la autonomía que le confiere el artículo 69 de la Constitución Política a los centros universitarios.

Sin embargo, teniendo en cuenta el marco conceptual, expuesto en precedencia, estima la Sala que la Universidad del Magdalena *motu proprio* no podía establecer en favor de su empleados, un régimen salarial y prestacional paralelo al previsto legalmente por el gobierno nacional toda vez que, como quedó visto, es el Congreso de la República y el gobierno nacional, en desarrollo de una competencia concurrente, los llamados a fijar el régimen salarial y prestacional propio de los empleados públicos, en los precisos términos del literal e, numeral 19, del artículo 150 de la Constitución Política.

En este sentido, advierte la Sala que la existencia de una competencia concurrente entre el gobierno nacional y el legislador obedece a la necesidad de que el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos guarde consonancia con la política económica nacional con el fin de que, la fijación de la remuneración de los servidores del Estado no repercuta de manera negativa en el equilibrio de las finanzas públicas.

No es posible, entonces, que un ente público, como la Universidad del Magdalena, pueda determinar su propio régimen salarial y prestacional, so pretexto del ejercicio de su autonomía, toda vez que ello conduce a la fijación indiscriminada de múltiples regímenes sin tener en consideración la situación fiscal del Estado.

Esta Sección ya había tenido la oportunidad de pronunciarse sobre este particular, en los siguientes términos:

“Frente a la facultad para señalar el régimen salarial, prestacional y pensional de las universidades oficiales, la Sala advierte, en primer lugar, que en múltiples oportunidades ha sido reiterativa esta Corporación en expresar que ni antes de la Constitución de 1991, ni a partir de su vigencia, los entes universitarios, a través de su directivas, están facultados para ello.

Según la Constitución de 1886, dicha función era asignada al Congreso y a partir de la nueva Carta Política, es ejercida en forma concurrente por el Gobierno y el Congreso que expide la Ley cuadro (art. 150.19 lit e). Esta facultad es indelegable en otras autoridades sin que ninguna autoridad pueda arrogársela.

Por tanto, las universidades estatales u oficiales no tienen competencia para emitir su propio régimen salarial y prestacional, extrañas a las normas generales, como quiera que la Constitución no le atribuyó esa competencia. Siendo ello así, los acuerdos universitarios no son el instrumento normativo apto para reglamentar lo atinente a estos temas.”¹

En punto del tema de la autonomía prevista por la Constitución Política en favor de los centros universitarios, debe decirse que ella no es absoluta, en razón a que es la misma Constitución y la ley la que le impone límites con el fin de evitar su ejercicio de forma arbitraria. Sobre el particular la Corte Constitucional ha sostenido²:

“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 [...].

[...]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 [...].

De acuerdo con los razonamientos que anteceden, estima la Sala que la Universidad del Magdalena al crear y modificar un régimen salarial y prestacional en favor de sus empleados públicos no docentes se arrogó una competencia que la Constitución Política le confiere al legislador y al gobierno nacional, esto es la de fijar el régimen prestacional de los empleados públicos, razón por la cual se hace necesario declarar la nulidad de las actas acusadas en el escrito de la demanda.

De la nulidad de los actos demandados

Finalmente, sobre los efectos de la nulidad que se declarará en esta sentencia, la Sala estima necesario hacer las siguientes precisiones, dado que cuatro de las seis actas demandadas se encuentran suscritas por el sindicato mixto de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia, SINTRAUNICOL, actos que no sólo reconocen derechos prestacionales a favor de los empleados no docentes de la Universidad del Magdalena sino también de los trabajadores oficiales de ese centro educativo.

Observa la Sala que, el artículo 58 de la Ley 50 de 1990, mediante el cual se adicionó el artículo 414 del Código Sustantivo del Trabajo, autorizó a los empleados públicos y trabajadores oficiales a constituir organizaciones sindicales de carácter mixto las cuales pueden ejercer sus funciones teniendo en cuenta las limitaciones consagradas en la ley. Así se lee en el citado artículo:

“ARTÍCULO 58. Adicionase en el artículo 414 del Código Sustantivo del Trabajo el siguiente inciso:

Está permitido a los empleados oficiales constituir organizaciones sindicales mixtas, integradas por trabajadores oficiales y empleados públicos, las cuales, para el ejercicio de sus funciones, actuarán teniendo en cuenta las limitaciones consagradas por la Ley respecto al nexo jurídico de sus afiliados para con la administración.”.

De acuerdo con la norma transcrita, se advierte que el legislador además de prever (sic) la existencias de sindicatos mixtos dispuso que los mismos podían actuar conforme a los límites previstos en la ley, teniendo en cuenta el nexo jurídico de sus afiliados con la administración, esto es, de acuerdo con el tipo de vinculación laboral de cada uno de sus miembros. Sobre este particular, debe precisarse, que cuando el legislador hace alusión a las limitaciones consagradas en la ley, se refiere, como quedó dicho, a la imposibilidad legal en que se encuentran los empleados públicos de generar un típico conflicto colectivo de trabajo para discutir y negociar sus condiciones laborales. Así se lee en el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo:

“ARTÍCULO 416. LIMITACIÓN DE LAS FUNCIONES. Los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas, pero los sindicatos de los demás trabajadores oficiales tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos de trabajadores, y sus pliegos de peticiones se tramitarán en los mismos términos que los demás, aun cuando no puedan declarar o hacer huelga.”.

Bajo este supuesto, debe señalarse que el hecho de que un sindicato mixto permita la participación de empleados públicos en su conformación, no les confiere a éstos el derecho de negociación colectiva propio de los trabajadores oficiales tal como lo prevén los artículos 414 y 416 de Código Sustantivo del Trabajo.

Así las cosas, considera la Sala que aun cuando en el caso concreto las actas de 9 de febrero y 15 de diciembre de 1993; 6 de agosto de 1996 y acta sin fecha visible a folio 19 del expediente, fueron suscritas con el sindicato mixto de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia, SINTRAUNICOL., los efectos de la nulidad que se ordenará en la presente sentencia, únicamente recaerán sobre los derechos prestacionales y salariales reconocidos a los empleados públicos que integran la citada asociación sindical. Lo anterior toda vez que, como quedó dicho, en tratándose de empleados públicos, a éstos no les esté permitido negociar sus condiciones laborales en los mismos términos que a los trabajadores oficiales.

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

FALLA

PRIMERO: CONFÍRMASE PARCIALMENTE la sentencia de 14 de octubre de 2005 proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, por medio de la cual se accedió a las pretensiones de la demanda promovida por la Universidad del Magdalena contra la Asociación de Empleados Públicos no Docentes de la Universidad del Magdalena, ASOEMPUMAG.

MODIFÍCASE la sentencia recurrida en el sentido de DECLARAR la nulidad de las actas de 9 de febrero y 15 de diciembre de 1993; 6 de agosto de 1996 y acta sin fecha, visible a folio 19 del expediente, suscritas por el rector de la Universidad del Magdalena y el Sindicato de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia, SINTRAUNICOL, únicamente en cuanto le reconocen prestaciones extralegales a los empleados públicos no docentes de la Universidad del Magdalena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

DENÍEGANSE las demás pretensiones de la demanda.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, DEVUÉLVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN Y CÚMPLASE.

Esta providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

GERARDO ARENAS MONSALVE

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Sentencia de 19 de abril de 2007. Rad. 4252-2005. M.P. Ana Margarita Olaya Forero

2 Sentencia C-053 de marzo 4 de 1998, Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 05:29:41