



Función Pública

Sentencia 00204 de 2013 Consejo de Estado

ACCIÓN DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD – Regulación legal. Procedencia / ACCION DE SIMPLE NULIDAD – Procedencia

De estas reglas surge evidente que el control de constitucionalidad que ejerce el Consejo de Estado por virtud del artículo 237 citado, está dado para aquellos actos en los que no actúa como legislador extraordinario, para los cuales tiene competencia la Corte Constitucional. En desarrollo de tal norma es que el artículo 82 del anterior C.C.A., señala que la jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar “*controversias y litigios administrativos*”. Ahora bien, el conocimiento de la acción de constitucionalidad al interior de la Corporación, está regulado por los artículos 15, 16 y 17 del Acuerdo No. 55 de 2003, que le asigna la decisión a la Sala Plena, pero solo debe reiterarse, cuando la transgresión del acto es directa e inmediata frente a las normas superiores y no cuando el argumento es la ley, aún cuando se llegue por su conducto a la preceptiva constitucional. En consecuencia, le corresponde a la Sección conocer de los decretos nacionales cuando este es de índole eminentemente administrativa. En virtud de lo dicho, la Sección Segunda de esta Corporación es la competente para conocer del Decreto 2489 de 2006, en acción de simple nulidad en los términos del artículo 128 del C.C.A, dado que el asunto que se controvierte fue dictado en virtud de la actividad administrativa del Gobierno.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 237 NUMERAL 2 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 241 NUMERAL 5 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 97 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 87 / ACUERDO 55 DE 2003

AUTONOMIA UNIVERSITARIA – No se vulnera por el Gobierno Nacional al regular la nomenclatura y clasificación de empleos

Para resolver el primer cuestionamiento del cargo de violación a la autonomía universitaria, la Sala responderá que dado que la nomenclatura y la clasificación de los empleos hacen parte de la estructura de los mismos y, este, a su vez, es un elemento del sistema salarial, el Gobierno Nacional es competente conforme al artículo 77 de la Ley 30 de 1992, para expedir tal reglamentación de acuerdo a los parámetros de la Ley 4 de 1992, razón por la cual el cargo no prospera.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 69 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 113 / LEY 30 DE 1992 – ARTÍCULO 28 / LEY 30 DE 1992 – ARTÍCULO 29 / LEY 4 DE 1992

NORMA DEMANDADA: DECRETO 2489 DE 2006 PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (25 DE JULIO) ARTÍCULO 1 PARCIAL (NO NULO)

REGULACION DE LA NOMENCLATURA POR CLASIFICACION DE EMPLEOS EN LAS UNIVERSIDADES ESTATALES – No vulnera el principio de reserva legal

No encuentra entonces la Sala violación al principio de reserva de la ley, porque precisamente sobre el tema planteado, el legislador resolvió mediante este mecanismo -artículo 77 de la Ley 30 de 1992-, que el tema salarial y prestacional fuera legislado conforme a la Ley 4 de 1992 y esto es precisamente lo que hizo el Gobierno Nacional al expedir el Decreto 2489 de 2006, obviamente tal competencia se ejercerá de acuerdo a la naturaleza jurídica de la universidad estatal.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 150 NUMERAL 23 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 69

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá D.C., primero (01) de agosto de dos mil trece (2013).-

Radicación número: 11001-03-25-000-2011-00204-00(0679-11)

Actor: UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA

Demandado: GOBIERNO NACIONAL

Procede la Sala a dictar sentencia en la Acción Pública de Nulidad formulada por la Universidad de Cundinamarca, al no encontrar causal que

invalide lo actuado, conforme a los siguientes,

ANTECEDENTES

LA DEMANDA

La Universidad de Cundinamarca, por medio de apoderada, solicitó la nulidad parcial del artículo primero del Decreto 2489 de 2006, expedido por el Presidente de la República, en cuanto a la frase *“Entes Universitarios Autónomos”*.

Al fundamentar las pretensiones expuso los siguientes,

HECHOS:

El Gobierno Nacional, en ejercicio de facultades reglamentarias, expidió el Decreto 2489 de 2006 por el cual estableció el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de las instituciones pertenecientes a la Rama Ejecutiva y demás organismos y entidades públicas del orden nacional y dictó otras disposiciones.

Con la expedición del Decreto, se violó el principio constitucional de la autonomía universitaria protegida por el legislador.

NORMAS VIOLADAS

La actora consideró que el Decreto demandado violó los artículos 69 y 113 de la Constitución Política.

Como fundamento de su aseveración, formuló dos cargos: i) violación manifiesta del principio de autonomía universitaria, y ii) desconocimiento de la reserva legal que tiene el servicio público de la educación y la garantía constitucional de la autonomía universitaria.

PRIMER CARGO: Violación de la autonomía universitaria.

La Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia ha indicado que *“las universidades oficiales además del Banco de la República y la CNTV, son órganos autónomos del Estado, que por su naturaleza y funciones no integran ninguna de las ramas del poder público y por lo tanto, no admiten ser categorizadas como ninguna de ellos, mucho menos, como establecimientos públicos, pues ello implicaría someterlos a la tutela e injerencia del poder ejecutivo del cual quiso de manera expresa preservarlas el Constituyente.”*¹ (sic).

La autonomía universitaria está fundada en la capacidad que tienen de autodeterminarse y de autorregularse pudiendo con ello definir su propia planta de personal así como asignar la nomenclatura y clasificación de los empleos sin que por ello deje de someterse al ordenamiento jurídico y a las políticas generales que sobre educación defina el Estado, así como a su vigilancia e inspección, la cual se hace respetando en todo momento su autonomía.

SEGUNDO CARGO: Reserva de ley.

El artículo demandado desconoció que existe un conjunto de funciones y facultades de las que es titular el legislador y que son de su competencia exclusiva de conformidad con la Carta Política de 1991. Es así como el artículo 150-23 ídem establece como una de las funciones del Congreso de la República, la regulación del servicio público de educación, y la del ejecutivo regular y ejercer inspección y vigilancia sobre la misma (artículo 67 y 189-21 de la C.P.).

En el caso en estudio, se extralimitó el Presidente de la República en sus funciones, al *“realizar reglamentación especial que tiene el carácter de excepción para los Entes Autónomos Universitarios”* al incluirlos en el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos públicos, desconociendo el principio de autonomía de que gozan estos establecimientos.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Departamento Administrativo de la Función pública, a través de apoderado², se opuso a la declaración solicitada en la demanda indicando que, con respecto al régimen salarial aplicable a las universidades oficiales, la jurisprudencia ha sido reiterativa en señalar que corresponde de manera privativa al Gobierno Nacional.

El artículo 150-19 de la Constitución Política establece que corresponde al Congreso de la República dictar normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales. En dicha norma se consagra la figura de las leyes marco o cuadro creándose así una distribución de competencias entre el legislador y el Ejecutivo, según el cual, aquel dicta normas generales indicando los objetivos y criterios que debe seguir el Gobierno quien, a su vez, expide las normas que las desarrollan y concretan.

Con fundamento en lo anterior, el Congreso expidió la Ley 4 de 1992 donde señaló los objetivos y criterios a que debía someterse el Gobierno, para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos nacionales. Esta misma ley, en el artículo 3° preceptuó la nomenclatura como un elemento salarial, al igual que la adopción del sistema técnico de clasificación de empleos en relación con el nivel jerárquico de las

funciones, responsabilidades y requisitos a ellos exigidos, lo cual permite concluir que el Ejecutivo sí se encontraba facultado para establecer el sistema de nomenclatura y clasificación jerárquica de los empleos previstos en el decreto demandado. En todo caso, señaló que este Decreto no era aplicable a la Universidad de Cundinamarca, pues es un ente de nivel departamental.

Citó sentencias de esta Corporación para indicar que, conforme con ellas, la autonomía universitaria se concreta en aspectos netamente académicos, administrativos y financieros, pues la remuneración salarial y la clasificación de empleos del personal docente y administrativo perteneciente a las universidades públicas corresponde al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, respectivamente.

Manifestó que la expresión demandada no vulneró los artículos 69 y 113 Constitucionales ni la Ley 30 de 1992, sino que los desarrolló sin comprometer el principio de la autonomía universitaria ni desconocer la reserva de la ley en torno a la regulación del servicio público de la educación.

- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de apoderada, arguyó que la competencia normativa en materia de nomenclatura y clasificación de los empleos públicos de las instituciones pertenecientes a la rama ejecutiva y demás organismos y entidades públicas del orden nacional, radica en el Gobierno Nacional³ (artículo 189 de la C.P.).

Esta disposición fue desarrollada por el artículo 54 de la Ley Marco 489 de 1998⁴ que habilitó al Gobierno Nacional para expedir los decretos necesarios para reestructurar las entidades administrativas del orden nacional, dentro del marco de los principios y reglas generales dado por esa misma norma.

Sobre esta Ley marco, citó sentencias de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado para señalar que ella permite que el Gobierno modifique entidades como la Universidad de Cundinamarca, en aplicación del principio del efecto útil de las normas jurídicas, toda vez que la reestructuración de las entidades nacionales mediante decretos que desarrollan normas con fuerza de ley marco, permite garantizar el buen funcionamiento del servicio público.

Concluyó que con la expedición de la Ley 4 de 1992, que desarrolló el alcance del artículo 150-19 de la Constitución Política, le corresponde al ejecutivo ejercer la competencia de fijar el régimen salarial y prestacional de todos los empleados públicos de conformidad con dicha norma.

EL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Tercera Delegada ante el Consejo de Estado, emitió concepto fiscal en el que consideró que debían negarse las súplicas dado que el acto demandado no violaba normas constitucionales ni legales.

Como cuestión previa consideró que las pretensiones le correspondía decidir las a la Sección Segunda, pues se había demandado un acto expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de función administrativa.

Adujo que los argumentos se habían planteado en forma general, trazando una autonomía universitaria independiente de cualquier control, cuando dicha potestad a pesar de tener un amplio margen de libertad, no supera las previsiones constitucionales o legales vigentes para todas las instituciones que hacen parte del Estado, tales como la de darse un régimen salarial, o regular la nomenclatura y clasificación de empleos de las plantas de personal que son competencias de otras autoridades y que hacen parte de la política salarial y prestacional que está a cargo del legislador y del Gobierno Nacional.

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

La demanda que se estudia fue presentada como acción de nulidad por inconstitucionalidad, no obstante considera la Sala necesario hacer las siguientes precisiones que llevan a la conclusión de que no es esta la acción pertinente sino la de simple nulidad como pasa a verse:

1. La Constitución Política en su artículo 237-2 establece como una de las atribuciones del Consejo de Estado la de *“Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el gobierno nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.”* Esta norma es concordante con el numeral 5º del artículo 241 *ibidem*, que radica en cabeza de la jurisdicción constitucional la decisión de las *“demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación”*, y con el numeral 7 del artículo 97 del C.C.A que dispone: *“De las acciones por inconstitucionalidad que se promuevan contra los Decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, que no correspondan a la Corte Constitucional, cuya inconformidad con el ordenamiento jurídico se establezca mediante confrontación directa con la Constitución Política y que no obedezca a función propiamente administrativa”*.

De estas reglas surge evidente que el control de constitucionalidad que ejerce el Consejo de Estado por virtud del artículo 237 citado, está dado para aquellos actos en los que no actúa como legislador extraordinario, para los cuales tiene competencia la Corte Constitucional. En desarrollo de tal norma es que el artículo 82 del anterior C.C.A., señala que la jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar *“controversias y litigios administrativos”*.

Ahora bien, el conocimiento de la acción de constitucionalidad al interior de la Corporación, está regulado por los artículos 15, 16 y 17 del

Acuerdo No. 55 de 2003, que le asigna la decisión a la Sala Plena, pero solo debe reiterarse, cuando la transgresión del acto es directa e inmediata frente a las normas superiores y no cuando el argumento es la ley, aún cuando se llegue por su conducto a la preceptiva constitucional. En consecuencia, le corresponde a la Sección conocer de los decretos nacionales cuando este es de índole eminentemente administrativa⁵.

2. En virtud de lo dicho, la Sección Segunda de esta Corporación es la competente para conocer del Decreto 2489 de 2006, en acción de simple nulidad en los términos del artículo 128 del C.C.A, dado que el asunto que se controvierte fue dictado en virtud de la actividad administrativa del Gobierno.

PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico a resolver, se centra en establecer si con la inclusión de la frase “*entes universitarios autónomos*” en la reglamentación prevista en el Decreto 2489 de 2006 que estableció para diversas entidades de la rama ejecutiva el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos públicos, se violan los principios de autonomía universitaria y reserva legal.

Para resolverlo, se analizará el alcance del principio de autonomía universitaria para concluir si, el Gobierno Nacional de un lado, puede expedir una reglamentación sobre nomenclatura y clasificación de los empleos públicos para las universidades estatales y, de otro, si la definición de este tema para estos entes es de reserva legal y, por ende, el Gobierno Nacional excedió su facultad reglamentaria.

NORMA DEMANDADA

La frase resaltada en la transcripción es la cuestionada y corresponde al Decreto 2489 de 2006, que fue publicado en el Diario Oficial No. 46.340 de 25 de julio de 2006, con el siguiente tenor:

“DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DECRETO NUMERO 2489 DE 2006

(25 Jul 2006)

Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos públicos de las instituciones pertenecientes a la Rama Ejecutiva y demás organismos y entidades públicas del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992,

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. CAMPO DE APLICACIÓN

El presente decreto establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos públicos de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, Unidades Administrativas Especiales, Entes Universitarios Autónomos, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Empresas Sociales del Estado, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta sometidas al régimen de dichas empresas y demás entidades y organismos del orden nacional, con excepción de los organismos y entidades que se rigen por sistemas especiales de nomenclatura y clasificación de empleos.

ARTÍCULO 2º. NOMENCLATURA Y CLASIFICACIÓN DE EMPLEOS Establécese la nomenclatura y clasificación de empleos públicos de las entidades y organismos a los cuales se refiere el artículo 1º del presente decreto, así:

[...]

ARTÍCULO 5º. APLICACIÓN DE LAS EQUIVALENCIAS.

Con estricta sujeción a lo dispuesto en el presente decreto y sólo cuando a ello hubiere lugar, las entidades a las cuales se aplica el presente decreto procederán a adoptar las anteriores equivalencias dentro de los dos (2) meses siguientes a la publicación del presente decreto, en la respectiva nómina de pago siguiente a dicha fecha.

ARTÍCULO 6º. PERSONAL CIVIL DEL MINISTERIO DE DEFENSA, FUERZAS MILITARES Y POLICIA NACIONAL.

Las denominaciones de empleo establecidas en el presente decreto que se vienen aplicando para el personal civil que presta sus servicios en el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, seguirán vigentes en sus respectivas plantas de personal ajustadas a las equivalencias aquí señaladas, sin perjuicio de lo establecido para estos servidores en los decretos 1214 de 1990 y 407 de 2006 y demás disposiciones que las modifiquen, adicionen o sustituyan.

PARÁGRAFO. *La asignación básica mensual para los empleos a que se refiere el presente artículo, será la señalada en el artículo 10 del decreto*

407 de 2006 y demás normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

ARTÍCULO 7°. DENOMINACIONES DE EMPLEOS O GRADOS SALARIALES SUPRIMIDOS.

Las denominaciones de empleos o grados salariales que hayan sido suprimidos en virtud del presente decreto, continuarán vigentes en las plantas de personal de las respectivas entidades hasta tanto se modifiquen dichas plantas.

ARTÍCULO 8°. GRUPOS INTERNOS DE TRABAJO.

Cuando de conformidad con el artículo 115 de la Ley 489 de 1998, los organismos y entidades a quienes se aplica el presente decreto creen grupos internos de trabajo, la integración de los mismos no podrá ser inferior a cuatro (4) empleados, destinados a cumplir las funciones que determine el acto de creación, las cuales estarán relacionadas con el área de la cual dependen jerárquicamente.

ARTÍCULO 9°. VIGENCIA.

El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, deroga los decretos 2502 de 1998, 2487 de 1999, 1753 de 2003 y 4354 de 2005 y demás disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

Dado en Bogotá, D. C., a los 25 días del mes de Julio de 2006.”

ANÁLISIS DE LA SALA

El primer cargo como se expuso en asertos precedentes, está relacionado con la *violación al principio de la autonomía universitaria*.

El actor señala que el ejecutivo al expedir el Decreto 2489 de 25 de julio de 2009, transgredió de manera flagrante lo previsto en los artículos 60 y 113 de la Constitución Nacional, toda vez que violó el principio de autonomía de que gozan los Entes Universitarios al establecer la nomenclatura y clasificación de sus empleos.

Por su parte, el Departamento Administrativo de la Función Pública en oposición a las pretensiones, recordó la competencia concurrente entre lo dispuesto en el numeral 19 literales e) y f) del artículo 150 de la Constitución Colombiana, el Congreso de la República y el ejecutivo, para concluir como lo ha dicho reiteradamente la jurisprudencia, que los Entes Universitarios Autónomos carecen de competencia para determinar y aprobar el régimen salarial de sus empleados y, además, para clasificar los empleos pertenecientes a su estructura.

De otro lado, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público adujo que la competencia normativa en materia de nomenclatura y clasificación de empleos pertenecientes a la rama ejecutiva y demás organismos y entidades del orden nacional, radica en el artículo 189-16, cuyo desarrollo se refleja en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998⁶. Para derivar la misma conclusión acudió también al artículo 150-19, al artículo 2 y 15 de la Ley 4 de 1992.

Del principio de la autonomía universitaria.

Las universidades estatales u oficiales –nacionales o territoriales- son Instituciones de Educación Superior⁷, organizadas como órganos autónomos del Estado por su naturaleza y función, vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y planeación del sector educativo⁸, sujetas a un régimen legal especial consagrado en la Ley 30 de 1992; por consiguiente sus servidores son públicos, clasificados 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 funcionamiento⁹.

El artículo 69 de la Constitución Política¹⁰, dispone que las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos conforme a ley, la cual establecerá un régimen especial.

Así mismo, el artículo 113 *ídem*, prescribe que los Entes Universitarios se constituyen en órganos autónomos e independientes de los que integran las Ramas del Poder Público, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado¹¹.

En desarrollo del artículo 69 *ibídem*, el Congreso de la República expidió la Ley 30 de 1992 “*Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior*” en donde reiteró en el artículo 3^o¹², el principio referido.

A su vez en los artículos 28 y 29 fijó el alcance de la autonomía de acuerdo a los siguientes parámetros:

“ARTÍCULO 28. 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”.

“ARTÍCULO 29. La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará

determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos:

- a) Darse y modificar sus estatutos.
- b) Designar sus autoridades académicas y administrativas.
- c) Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos.
- d) Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión.
- e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos.
- f) Adoptar el régimen de alumnos y docentes.
- g) Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

PARÁGRAFO. Para el desarrollo de lo contemplado en los literales a) y e) se requiere notificación al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES)."

De esta regulación se puede concluir que *la autonomía universitaria*, implica su no pertenencia a ninguna de las ramas del poder público, es decir, por tratarse de entes educativos de nivel superior, el Legislador quiso darles libertad de acción en los campos propios de su naturaleza, con restricciones excepcionales por los principios de equidad, justicia y pluralismo¹³ y, además, para que esta formación académica se alcance en un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo y financiero¹⁴.

Esta autonomía debe reflejarse entonces en los estatutos que para tal efecto dicten estos entes, siempre ajustados a la Constitución y la ley. En ese orden de ideas, debe recordarse que los estatutos son disposiciones reglamentarias que se obligan a incluir conforme a los artículos transcritos, todo el funcionamiento de la institución, su organización administrativa en lo atinente a los docentes y discentes, su selección, ascensos, concursos, régimen disciplinario, financiero, contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud¹⁵, etc. En fin, este instrumento debe constituirse en la brújula que marque los puntos cardinales en materia académica y administrativa.

No obstante, la aparente claridad no es diáfana para evidenciar si dentro de tal autonomía, las universidades pueden regular lo atinente a la nomenclatura y clasificación de los empleos, o de lo contrario le corresponde al Gobierno Nacional en virtud de la competencia concurrente hacerlo.

De la nomenclatura se ha dicho jurisprudencialmente que es un catálogo o una distribución jerarquizada y escalonada de los empleos del sector oficial y está directamente relacionada con el salario. Efectivamente, el artículo 3° de la Ley 4 de 1992, señaló que el Sistema Salarial de los servidores públicos estará integrado por la estructura de los empleos, de conformidad con las funciones que se deban desarrollar y la escala y tipo de remuneración para cada cargo o categoría de cargos, pues con ello se busca privilegiar el principio de igualdad.

Con el fin de auscultar funcionalmente el ejercicio de la autonomía respecto del objeto de la demanda en la Ley 30 de 1992, es necesario revisar sistemáticamente las competencias de los distintos órganos de dirección allí establecidos.

En el Título III que trata sobre el régimen especial de la Universidades del Estado y de las otras Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales, Capítulo II, artículo 62, se estableció que la dirección de las universidades estatales u oficiales corresponde al Consejo Superior Universitario, al Consejo Académico y al Rector.

Respecto del Consejo Superior Universitario, dispuso que es el máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad¹⁶. Por su parte, el Rector, es el representante legal y la primera autoridad ejecutiva de la universidad estatal u oficial¹⁷ y, el Consejo Académico es la máxima autoridad académica de la institución¹⁸.

En tal virtud por la jerarquía que el órgano de dirección implica, es pertinente revisar la competencia del Consejo Directivo, la cual está regulada en el artículo 65 de la Ley de Educación Superior, que prevé:

"ARTÍCULO 65. Son funciones del Consejo Superior Universitario:

- 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.”

No se vislumbra ni se deduce de ninguna de las funciones asignadas a este organismo, que tenga la competencia para fijar la nomenclatura y clasificación de los empleos ni, por ende, la asignación salarial de los mismos.

En cambio, si se encuentra en el artículo 77 de la misma ley que, respecto de los profesores, claramente estipuló que el régimen salarial y prestacional se regirá por la Ley 4 de 1992, los Decretos Reglamentarios y las demás normas que la adicionan y complementan.

Esta norma está en consonancia con la Constitución y la ley y está debidamente articulada con la estructura del Estado, toda vez que tiene que existir una política macroeconómica coherente y proporcionada, y ello se mantiene entre otros aspectos con la regulación salarial y prestacional que hace el Gobierno –llámese nacional o territorial, con base en las facultades conferidas por la Ley 4 de 1992.

La Corte Constitucional en el análisis de exequibilidad que hizo al artículo 13 de la Ley 331 de 18 de diciembre de 1996, “Por medio de la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia del 1 de enero al 31 de diciembre de 1997”, en lo que hace referencia a la competencia del Gobierno en materia salarial y prestacional de las universidades públicas afirmó, que la sujeción a la Ley 4 de 1992 y su inclusión en las normas de presupuesto no implicaba, de suyo, una violación al principio de autonomía universitaria, sino que tal mandato contribuye a un manejo equilibrado de los recursos por parte del Estado.

“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”¹⁹

Si bien el Legislador no incluyó en el artículo 1 de la Ley 4 de 1992 como sujetos de la misma a los entes autónomos y específicamente a las universidades, si lo hizo en la Ley 30 de 1992 o Ley de la Educación, para responder en forma armónica a las competencias dadas por el legislador en materia salarial y prestacional y al manejo coordinado y racional de los recursos estatales.

En conclusión, para resolver el primer cuestionamiento del cargo de violación a la autonomía universitaria, la Sala responderá que dado que la nomenclatura y la clasificación de los empleos hacen parte de la estructura de los mismos y, este, a su vez, es un elemento del sistema salarial, el Gobierno Nacional es competente conforme al artículo 77 de la Ley 30 de 1992, para expedir tal reglamentación de acuerdo a los parámetros de la Ley 4 de 1992, razón por la cual el cargo no prospera.

El segundo cargo está referido a la violación de la reserva de ley.

Reserva de la Ley.

Considera el demandante que se desconoció el principio de reserva legal porque la regulación del servicio público educativo, está reservada a la Ley, tal y como se deriva del artículo 150-23 de la Constitución Política y del artículo 69 *ídem*.

Sobre este tópico, recuerda la Sala que la regla Constitucional se consolida en virtud de la cláusula general de competencia legislativa en el Congreso de la República, toda vez que le corresponde desarrollar la Constitución y dictar leyes o normas con fuerza de ley, conforme a lo prescrito en los artículos 114 y 150 Superior y, excepcionalmente, se radica esa competencia en cabeza del ejecutivo, en los casos previstos en los artículos 150-10 y 212 de la C.P.

De otra parte, el Presidente de la República como Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa puede, conforme al artículo 189 *ídem*, ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes para la ejecución de las leyes, sin perjuicio de que esta facultad la ejerzan otros funcionarios de manera residual en los casos en que así lo determine el legislador de manera expresa y en relación con materias de orden técnico o especializado, siempre subordinado a la potestad presidencial, por tener ésta un fundamento constitucional.

La potestad reglamentaria entonces, no es subjetiva ni caprichosa, sino que la determina el Legislador al dictar la ley.

Para puntualizar lo dicho, la jurisprudencia constitucional ha resaltado frente a las universidades estatales, que del artículo 69 de la Carta surge no solamente su derecho a la autonomía, sino también su sujeción a un régimen especial de autonomía desarrollada de acuerdo con la ley, de manera que tal autonomía encuentra límites en la Constitución y en la ley, pero siempre que el legislador no afecte su esencia²⁰.

No encuentra entonces la Sala violación al principio de reserva de la ley, porque precisamente sobre el tema planteado, el legislador resolvió mediante este mecanismo –artículo 77 de la Ley 30 de 1992-, que el tema salarial y prestacional fuera legislado conforme a la Ley 4 de 1992 y esto es precisamente lo que hizo el Gobierno Nacional al expedir el Decreto 2489 de 2006, obviamente tal competencia se ejercerá de acuerdo a la naturaleza jurídica de la universidad estatal.

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

FALLA

DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda relacionadas con la frase “*Entes Universitarios Autónomos*” contenida en el Decreto No. 2489 de 25 de julio de 2006 expedido por el Presidente de la República que estableció el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos públicos de las instituciones pertenecientes a la Rama ejecutiva y demás órganos y entidades públicas del orden nacional de la rama ejecutiva, de acuerdo con la parte motiva de esta providencia.

Cópiese, notifíquese, cúmplase. En firme esta providencia archívese el expediente.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

GERARDO ARENAS MONSALVE

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. C-220 de 1997

2. Folios 79 a 87.

3. Folios 91-101

4. “**ARTICULO 54. PRINCIPIOS Y REGLAS GENERALES CON SUJECCIÓN A LAS CUALES EL GOBIERNO NACIONAL PUEDE MODIFICAR LA ESTRUCTURA DE LOS MINISTERIOS, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y DEMÁS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS DEL ORDEN NACIONAL.** Con el objeto de modificar, esto es, variar, transformar o renovar la organización o estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, las disposiciones aplicables se dictarán por el Presidente de la República conforme a las previsiones del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a siguientes principios y reglas generales:

a) <Literal **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**> Deberán responder a la necesidad de hacer valer los principios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública, en particular, evitar la duplicidad de funciones;

b) , c), d), Literales declarados **INEXEQUIBLES**.

e) <Literal **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**> Se deberá garantizar que exista la debida armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realicen cada una de las dependencias, de acuerdo con las competencias atribuidas por la ley, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidades ni conflictos;

f) <Literal **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**> Cada una de las dependencias tendrá funciones específicas pero todas ellas deberán colaborar en el cumplimiento de las funciones generales y en la realización de los fines de la entidad u organismo;
<Jurisprudencia Vigencia>

g) , h), i), Literales declarados **INEXEQUIBLES**

j) <Literal **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**> Se podrán fusionar, suprimir o crear dependencias internas en cada entidad u organismo administrativo, y podrá otorgárseles autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica;

k) <Literal **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**> No se podrán crear dependencias internas cuyas funciones estén atribuidas a otras entidades públicas de cualquier orden;

l) <Literal **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**> Deberán suprimirse o fusionarse dependencias con el objeto de evitar duplicidad de funciones y actividades;

m) <Literal **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**> Deberán suprimirse o fusionarse los empleos que no sean necesarios y distribuirse o suprimirse las funciones específicas que ellos desarrollaban. En tal caso, se procederá conforme a las normas laborales administrativas;

n) Deberá adoptarse una nueva planta de personal.”

5. S-612 de 1996. M.P. Juan Alberto Polo Figueroa.

6. Ley a la cual doctrinaria y jurisprudencialmente se le ha dado la categoría de norma general, cuadro o marco. C-262-95

7. Artículo 16 de la Ley 30 de 1992

8. Artículo 57 *ídem*.

9. Sentencia C-053/98 de 4 de marzo de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz.

10. ARTICULO 69. 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.

11. Dentro del esquema de la organización estructural del Estado hacen parte las Ramas del Poder Público: Legislativa, Ejecutiva y Judicial, de la misma manera los Órganos de Control: Ministerio Público y Contraloría General de la República; la Organización Electoral conformada por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil y finalmente los Órganos Autónomos Independientes que son: los Entes Universitarios Autónomos, al igual que el Banco de la República, las Corporaciones Autónomas Regionales, la Comisión Nacional de Televisión y la Comisión Nacional del Servicio Civil

12. “ARTÍCULO 3o. El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente Ley, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior.”

13. C-1435-00 M.P. Dra Cristina Pardo Schlesinger

14. T-492 de 1992, M.P. Dr. José Gregorio Hernández

15. Arts. 1, 2 de la Ley 647 de 2001.

16. Art. 64, Ley 30 de 1992.

17. Art. 66 *ídem*.

18. Art. 68 *ibídem*.

19. Sentencia C-053/98 de 4 de marzo de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz

20. -162-08 M.P. Dr. Humberto Sierra Porto.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:38:33