



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo

Bogotá D.C., (5) de marzo de dos mil ocho (2008).

REFERENCIA: Expediente No. 110010306000200800008 00
ASUNTO: CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS
ACTORES: UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA Y
MINISTERIO HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Define la Sala el conflicto negativo de competencias administrativas planteado por la Universidad Nacional de Colombia frente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

I.- ANTECEDENTES

El señor Rector de la Universidad Nacional de Colombia, en su condición de representante legal y administrativo de ese ente universitario, solicita a la Sala se defina y solucione el conflicto de competencias administrativas suscitado entre esa Institución y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en relación con el trámite y solución definitiva de una serie de derechos de petición presentados por docentes de esa Universidad con ocasión de los ajustes salariales a que se refieren los pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional mediante sentencias C-1017 de 2003 y C-931 de 2004.

Invoca como fundamentos de su solicitud los siguientes hechos:

1.- Durante los meses de noviembre y diciembre de 2007, los docentes de la Universidad –*cuyos nombres y documentos de identidad relaciona*- radicaron sendos derechos de petición dirigidos al Consejo Superior Universitario, por medio de los cuales solicitan (i) el reconocimiento, liquidación y pago de los ajustes salariales correspondientes a los años 2003, 2004 y 2005, teniendo en cuenta el Índice de Precios al Consumidor IPC, y (ii) la expedición de los respectivos actos administrativos individuales.

Aducen los educadores como sustento de sus peticiones, los reiterados fallos en que la Corte Constitucional ha desarrollado el principio de movilidad del salario de que trata el artículo 53 de la Carta Política, en virtud del cual resulta necesario e indispensable mantener el poder adquisitivo del salario mediante su reajuste anual. Destacan asimismo, la sentencia C-931 de 2004 mediante al

Expediente No. 11001030600020080000800
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS
PARTES: Universidad Nacional de Colombia y Ministerio de Hacienda y Crédito Público

cual se ordenó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República que *“en la aprobación de la Ley del Presupuesto General de la Nación correspondiente al año 2005, tenga en cuenta que al final del cuatrienio correspondiente a la vigencia actual del Plan Nacional de Desarrollo, debe mantener el poder adquisitivo real del salario de todos los servidores públicos, en los términos de la consideración jurídica número 3.2.11.8.4 de la presente Sentencia”*. Planteamientos contenidos igualmente en la sentencia C-1017 de 2003.

2.- Con el objeto de dar respuesta a las peticiones antes señaladas, el Secretario General de la Universidad, actuando en su condición de Secretario del Consejo Superior Universitario, procedió a solicitar concepto en relación con el problema jurídico planteado a distintas instancias de la Universidad, tales como: Oficina Jurídica Nacional, Gerencia Financiera y Administrativa y Dirección Nacional de Personal.

Dichas dependencias coincidieron en afirmar que la Universidad no era competente para determinar ajustes salariales al personal docente de la misma, por cuanto su definición salarial y prestacional constituye reserva de ley de exclusivo resorte del Gobierno Nacional, al tenor de lo dispuesto por el artículo 150, numeral 19 literal e) de la Constitución Nacional y las leyes 4a. y 30 de 1992.

3. Con base en los conceptos emitidos por las dependencias antes mencionadas, el Secretario de la Universidad mediante oficio CSU 483-07 de fecha 11 de diciembre de 2007, procedió a remitir por competencia al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, las solicitudes presentadas por los docentes, a quienes comunicó de tal decisión.

4. Por oficio No. 2-2007-036381 del 27 de diciembre de 2007, la Directora General del Presupuesto Público Nacional (E) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, devolvió a la Universidad las peticiones remitidas por considerar que ese Ministerio no tenía competencia para resolverlas, aduciendo que de conformidad con lo preceptuado por los artículos 69 de la Constitución Política y 57 de la ley 30 de 1992, *“las Universidades Públicas son entes autónomos con régimen especial, vinculados al Ministerio de Educación Nacional, que cuentan con personería jurídica y patrimonio independiente, así como autonomía administrativa y financiera”*, y que según lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-229 de 1997, *“el carácter de entes autónomos de las universidades públicas implicará que su presupuesto global proviene del Estado, incluyéndose en la Ley anual de presupuesto por hacer parte del presupuesto general de la nación, por lo que la Nación apropia los recursos globales de las Universidades Públicas y éstas en uso de la autonomía aprueban y distribuyen sus presupuestos, aprobándolos y adoptándolos por medio de los consejos superiores, por lo que será de su competencia establecer los gastos que requiere ‘el cumplimiento de su objetivo social y los que las normas legales les demanden’”*.

II. COMPETENCIA

Al tenor de lo dispuesto por el artículo 4o. de la ley 954 del 27 de abril de 2005 *–que adiciona el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo–* corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

Expediente No. 11001030600020080000800
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS
PARTES: Universidad Nacional de Colombia y Ministerio de Hacienda y Crédito Público

conocer y definir los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional.

III. TRÁMITE

Por Secretaría se procedió a la fijación en lista el 18 de febrero del año en curso, por el término de tres días, con el fin de que las partes y las personas que tuvieran interés en el asunto presentaran sus alegatos, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo del artículo 33 del C.C.A.

Durante este término la Universidad Nacional de Colombia guardó silencio; en tanto que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante apoderado presentó su memorial en el cual hace un recuento de las normas que en criterio de ese Ministerio otorgan competencia en la materia que se analiza a la Universidad Nacional y en tal sentido afirma:

“La ley 30 de 1992 definió los parámetros relacionados con la financiación de la universidad pública, con el fin de garantizar recursos para el cumplimiento de su función social.

A la financiación concurren la Nación, las entidades territoriales y las propias universidades. Para garantizar sus recursos, el artículo 86 de la citada norma previó su incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes en 1993, así: ‘Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución’.

...

En este sentido, la Nación apropia recursos globales a las Universidades Públicas y son éstas quienes junto con los demás recursos, es decir los aportes territoriales y sus rentas propias, elaboran sus presupuestos y los Consejos Superiores los aprueban y distribuyen de acuerdo con sus necesidades. Así las cosas, le corresponde a cada ente universitario atender los gastos que le demanda el cumplimiento de su objetivo y los que las normas legales les señalen”.

Cita igualmente el apoderado del Ministerio la sentencia C-926 de 2005 en la que la Corte Constitucional se refiere a la autonomía universitaria, así como el artículo 150 numeral 19 literal e) de la Constitución Nacional y respecto de éste afirma que el Gobierno Nacional con base en los criterios señalados en la ley 4a. de 1992 reajustó, durante los años 2003, 2004 y 2005, los salarios de los empleados públicos docentes y administrativos de las Universidades Estatales u Oficiales atendiendo la política salarial y los parámetros señalados por la jurisprudencia.

Finalmente sostiene, que en virtud de su autonomía las universidades estatales aprueban sus presupuestos, actividad ésta que incluye el pago de salarios, razón por la cual estima que no corresponde al Ministerio que él representa, atender las solicitudes de reconocimiento y pago de ajustes salariales.

Expediente No. 11001030600020080000800
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS
PARTES: Universidad Nacional de Colombia y Ministerio de Hacienda y Crédito Público

IV. CONSIDERACIONES

A. Régimen salarial y prestacional de los docentes vinculados a universidades públicas del orden nacional

La Constitución Política, en el artículo 150 numeral 19 literal e), otorga al Congreso la función de dictar una ley marco con sujeción a la cual el Gobierno Nacional debe fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la fuerza pública.

Con fundamento en las facultades conferidas en la norma antes citada, el Congreso de la República expidió la ley 4a. de 1992, por medio de la cual se señalaron los objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública, así como el régimen de prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales. Respecto de los docentes vinculados a las universidades públicas nacionales, el artículo 20 de la ley 4a. dispuso:

“ARTÍCULO 20. Los profesores de las universidades públicas nacionales tendrán igual tratamiento salarial y prestacional según la categoría académica exigida, dedicación y producción intelectual”.

Posteriormente, la ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, en el artículo 77 remitió, para efectos de la fijación del régimen salarial y prestacional de los profesores de las universidades estatales u oficiales, a la ley 4a. de 1992 y demás normas complementarias.

En tal virtud, a partir del año de 1992, los docentes vinculados a las universidades públicas del orden nacional se han regido, en materia salarial y prestacional, por los decretos 1444 de 1992, 2912 de 2001 y 1279 de 2002, disposiciones éstas expedidas con base en las facultades otorgadas por las leyes 4a. y 30 de 1992.

Precisamente, el último de los decretos citados, 1279 de 2002, previó en el artículo 6o. que la determinación del salario de los docentes se efectuaría a partir de la asignación de puntos salariales, otorgados de acuerdo con la valoración de cuatro factores previamente definidos -*títulos correspondientes a estudios universitarios, categoría dentro del escalafón docente, experiencia calificada y productividad académica*- y cuyo valor corresponde asignarlo al Gobierno cada año. Este decreto, en el artículo 57 señaló:

“Artículo 57. Facultad para expedir el régimen salarial y prestacional. Ninguna autoridad, a excepción del Gobierno Nacional, puede establecer o modificar el régimen salarial y prestacional señalado en las normas del presente decreto de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 4a. de 1992”.

Expediente No. 11001030600020080000800
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS
PARTES: Universidad Nacional de Colombia y Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En este orden, encuentra la Sala que si bien por mandato constitucional y legal corresponde al Gobierno Nacional establecer o modificar el régimen salarial de los docentes de los entes universitarios del orden nacional, es del resorte de éstos expedir los actos administrativos particulares relacionados con el reconocimiento, liquidación y pago de los ajustes salariales

B. Autonomía universitaria

El artículo 69 de la Carta Política, garantiza el principio de autonomía respecto de las universidades públicas y privadas, esto es, capacidad para darse las directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo a la ley. La jurisprudencia constitucional reitera que dicha autonomía, *“tiene como objetivo principal protegerlas de la interferencia del poder político central”*,¹ sin que ello implique que sean ajenas e independientes del Estado, pues cualquier entidad pública por el hecho de pertenecer a un Estado de derecho, se encuentra sujeta a límites y restricciones impuestos por la Constitución Política y la ley.

Precisamente, en el régimen especial que en desarrollo del inciso segundo del artículo 69 citado expidió el legislador para las universidades estatales -ley 30 de 1.992-, se dispuso que en ejercicio de la autonomía conferida por la Constitución, las universidades tienen derecho a darse y modificar sus estatutos; designar las autoridades académicas y administrativas; crear, organizar y desarrollar programas académicos; definir y organizar labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales; otorgar los títulos correspondientes; seleccionar los profesores, admitir alumnos y establecer, arbitrar y aplicar recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

Sobre los alcances de la autonomía presupuestal otorgada a las entidades universitarias del Estado, la Corte Constitucional en sentencia C-926 de 2005:

“En cuanto al manejo de recursos, es claro que una de las funciones inherentes a las universidades y esenciales a su capacidad de autorregulación administrativa es la de elaborar y manejar su propio presupuesto. Las universidades tienen la facultad de distribuir sus recursos según sus necesidades y prioridades, las cuales son definidas de manera autónoma por dichos entes sin intervención alguna por parte de la autoridad pública o del sector privado. La Ley 30 de 1992 reconoció tal facultad cuando señaló que las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional pero sólo en cuanto se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo; y dentro de sus características están las de tener personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y atribución para elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que les corresponden”.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-220/97.

Expediente No. 11001030600020080000800
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS
PARTES: Universidad Nacional de Colombia y Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por lo expuesto, la Sala considera que corresponde a la Universidad Nacional de Colombia conocer de los derechos de petición presentados por docentes de esa Universidad con ocasión de los ajustes salariales a que se refieren los pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional mediante sentencias C-1017 de 2003 y C-931 de 2004.

En virtud de lo anterior, se ordenará remitir la actuación al señor Rector de la Universidad Nacional de Colombia, para lo de su cargo, previa comunicación de esta decisión al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

RESUELVE:

PRIMERO: Con fundamento en los decretos que en desarrollo de las leyes 4a. y 30 de 1992 expide el Gobierno Nacional en materia de reajustes salariales, **declárase** que corresponde a la Universidad Nacional de Colombia responder las peticiones y expedir los actos administrativos particulares relacionados con el reconocimiento, liquidación y pago de los ajustes salariales de los peticionarios.

SEGUNDO: Comuníquese esta decisión al señor Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO
Presidente de la Sala

GUSTAVO E. APONTE SANTOS

ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

LIDA YANNETTE MANRIQUE
Secretaria de la Sala