

**SALARIO - Concepto / PRESTACIONES SOCIALES - Concepto / SALARIO Y PRESTACIONES SOCIALES - Diferencia / SUBVENCION - Naturaleza jurídica / SUBVENCION - Es una prestación social**

Esta Sección en sentencia del 25 de marzo de 2004 proferida dentro del proceso referenciado con el número 1665-03, dijo que "(...) el concepto de salario ha sido definido en la ley laboral colombiana, tradicionalmente como la retribución por el servicio prestado. Por ello, todo pago recibido del empleador que además de tener un propósito retributivo constituya un ingreso personal del funcionario y sea habitual, tiene NATURALEZA salarial." Las prestaciones sociales, por su parte, han sido establecidas por el legislador para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo. Estas pueden estar representadas por dinero, servicios u otros beneficios con los cuales se busca amparar las contingencias a que suele verse sometida la persona que labora al servicio de un empleador. Las anteriores definiciones dejan claro que tanto las prestaciones sociales como el salario emergen indudablemente de los servicios subordinados que se prestan al empleador. En otras palabras, unos y otros se derivan igualmente de la relación laboral. No obstante devenir de una misma fuente, las dos tienen características que las diferencian, como que la prestación social no retribuye propiamente la actividad desplegada por el trabajador sino que cubre los riesgos, infortunios o necesidades a que se puede ver enfrentado. También se diferencian en que las prestaciones sociales no emergen por criterios particulares y concretos, sino por aspectos generales en relación con todos los trabajadores o un grupo considerable de ellos, a contrario sensu, el salario sí se constituye frente a casos particulares y concretos, atendiendo un factor objetivo o subjetivo o ambos. En ese orden, y atendiendo los conceptos a los que se ha hecho alusión, para la Sala la cuestionada subvención corresponde a una prestación social, y así se dispone en los Acuerdos en cuestión.

**NOTA DE RELATORIA:** Cita concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil, Rad. 1760 de 2006, MP. Luis Fernando Alvarez Jaramillo y sentencia de la Sección Segunda, Exp. 1665-03, de 25 de marzo de 2004, MP. Ana Margarita Olaya Forero.

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 002 DE 1966 (27 de enero) CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DE SANTANDER (Anulada) / ACUERDO 002 DE 1966 (28 de enero) CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DE SANTANDER (Anulada) / ACUERDO 060 DE 1970 (13 de marzo) CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DE SANTANDER (Anulada) / ACUERDO 233 DE 1978 (17 de octubre) CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DE SANTANDER (Anulada) / ACUERDO 028 DE 1978 (30 de octubre) CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DE SANTANDER (Anulada) / ACUERDO 053 DE 1992 (30 de junio) CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DE SANTANDER (Anulada)

**REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS - Competencia / CONSEJOS DIRECTIVOS DE UNIVERSIDADES - No tienen facultad para regular prestaciones sociales de sus empleados**

De acuerdo con el artículo 150 de la Constitución Política, arriba transcrito, al Congreso de la República le compete dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los que debe sujetarse el Gobierno para "fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos." Es decir, existe una competencia compartida entre el legislador y el Ejecutivo para tal fin: aquel determina unos parámetros generales conforme a los cuales éste ha de fijar todos

los elementos propios del régimen salarial y prestacional. En consecuencia, como ya lo ha precisado esta Corporación, la determinación del régimen prestacional de los empleados públicos territoriales compete al Gobierno Nacional, de acuerdo con los parámetros señalados por el legislador, y no a las Corporaciones Públicas Territoriales, las que, además, tienen prohibido arrogársela; y en lo que se refiere al régimen salarial, el Gobierno señaló el límite máximo salarial de los servidores públicos territoriales teniendo en cuenta su equivalencia con los del orden nacional. Como se observa, la anterior Constitución no atribuyó a los Consejos Directivos de la Universidades la facultad de regular prestaciones sociales de sus empleados, por tal razón los actos administrativos que expidiera en esa materia resultan contrarios al ordenamiento constitucional y a las leyes que regulan dichos aspectos.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 150 NUMERAL 19

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 002 DE 1966 (27 de enero) CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DE SANTANDER (Anulada) / ACUERDO 002 DE 1966 (28 de enero) CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DE SANTANDER (Anulada) / ACUERDO 060 DE 1970 (13 de marzo) CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DE SANTANDER (Anulada) / ACUERDO 233 DE 1978 (17 de octubre) CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DE SANTANDER (Anulada) / ACUERDO 028 DE 1978 (30 de octubre) CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DE SANTANDER (Anulada) / ACUERDO 053 DE 1992 (30 de junio) CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DE SANTANDER (Anulada)

**ACCION DE SIMPLE NULIDAD - Finalidad / ACCION DE SIMPLE NULIDAD - Garantiza el principio de legalidad esencial al estado social de derecho**

La acción de simple nulidad, tiene una extendida tradición legislativa en Colombia, pues viene de la Ley 130 de 1913, cuyos objetivos fundamentales consisten en servir de instrumento para exigir judicialmente la invalidación de los actos administrativos, provenientes de cualquiera de las ramas del poder público, si es que ellos son contrarios a una norma superior de derecho a la cual deben estar sujetos, es decir, en la práctica realizan la jerarquía de las fuentes que sirve de soporte a nuestro ordenamiento. A través de dicha acción, se garantiza el principio de legalidad esencial al Estado Social de Derecho que la Constitución estatuye y asegura el respeto y la vigencia de la jerarquía normativa. Dicha jerarquía, se edifica con asiento en la Constitución, y desde ahí se estructuran los demás actos reglados, que tiene fuente en los órganos que cumplen las funciones estatales, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que han recibido formalmente y funcionalmente.

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 002 DE 1966 (27 de enero) CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DE SANTANDER (Anulada) / ACUERDO 002 DE 1966 (28 de enero) CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DE SANTANDER (Anulada) / ACUERDO 060 DE 1970 (13 de marzo) CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DE SANTANDER (Anulada) / ACUERDO 233 DE 1978 (17 de octubre) CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DE SANTANDER (Anulada) / ACUERDO 028 DE 1978 (30 de octubre) CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DE SANTANDER (Anulada) / ACUERDO 053 DE 1992 (30 de junio) CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DE SANTANDER (Anulada)

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER - Naturaleza jurídica / AUTONOMIA UNIVERSITARIA - Finalidad / REGIMEN PRESTACIONAL - Las universidades no tienen competencia para fijar el régimen prestacional de sus empleados**

La Universidad Industrial de Santander, es un ente universitario autónomo, de servicio público cultural, con régimen especial, vinculado al Ministerio de Educación Nacional y organizado como establecimiento público, de orden departamental, con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera conforme con la Constitución Nacional y la Ley, con patrimonio independiente, creada mediante Ordenanzas números 41 de 1940 y 83 de 1944 de la Asamblea Departamental de Santander, reglamentadas por el Decreto 1300 de junio 30 de 1982 del Gobernador de Santander. La Ley 30 de 1992, desarrolló el principio constitucional de la Autonomía universitaria, garantizada por el artículo 69 de la Constitución Política de 1991, y se traduce en comportamientos administrativos de gestión, tales como darse sus propios reglamentos, estatutos y directivas, lo cual significa que la institución puede organizarse internamente dentro de los parámetros que el Estado le establece al reconocerle la calidad de universidad. Teniendo en cuenta las anteriores precisiones de índole legal, y atendiendo el texto contentivo de los actos demandados, se determina la ausencia de competencia de las entidades territoriales para fijar el régimen prestacional, y es claro que los mencionados emolumentos fueron creados como prestación extralegal, por ende se impone confirmar la sentencia apelada que declaró nulos los Acuerdos demandados en acción de simple nulidad.

**FUENTE FORMAL:** LEY 30 DE 1992 - ARTICULO 77

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 002 DE 1966 (27 de enero) CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DE SANTANDER (Anulada) / ACUERDO 002 DE 1966 (28 de enero) CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DE SANTANDER (Anulada) / ACUERDO 060 DE 1970 (13 de marzo) CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DE SANTANDER (Anulada) / ACUERDO 233 DE 1978 (17 de octubre) CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DE SANTANDER (Anulada) / ACUERDO 028 DE 1978 (30 de octubre) CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DE SANTANDER (Anulada) / ACUERDO 053 DE 1992 (30 de junio) CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DE SANTANDER (Anulada)

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SUBSECCION "B"**

**Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA**

Bogotá, D.C., quince (15) de diciembre de dos mil once (2011).

**Radicación número: 68001-23-15-000-2001-02652-02(1076-11)**

**Actor: UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER**

**Demandado: UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el Fondo de Empleados de la Universidad Industrial de Santander, contra la Sentencia del 28 de agosto de 2008, mediante la cual el Tribunal Contencioso Administrativo de Santander, declaró nulos los actos administrativos demandados en acción de simple nulidad, incoada por la UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER.

**LA DEMANDA**

La **UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER**, en ejercicio de la acción de simple nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., solicitó al Tribunal Contencioso Administrativo de Santander, declarar la nulidad parcial de los siguientes Actos Administrativos expedidos por el Consejo Superior de la Universidad de Santander:

1. Acuerdo No. 002 de enero 27 de 1966, mediante el cual se aprobó una subvención con destino al Fondo de Ahorro y Vivienda de la Universidad Industrial de Santander.
2. Acuerdo No. 002 de 28 de enero de 1966, que aprobó el Acuerdo No. 002 de enero 27 de 1966.
3. Acuerdo 060 de 13 de marzo de 1970, que modificó la cuantía de la subvención y la unificó así: sobre los primeros \$2.000.00 el 10% y de \$2.001 en adelante el 7%.
4. Acuerdo No. 233 de 17 de octubre de 1978, que hace extensiva esta subvención a los trabajadores que fueran pensionados por la Universidad.
5. Acuerdo No. 028 de 30 de octubre de 1978, que ratificó el Acuerdo No. 233 de 17 de octubre de 1978.
6. Acuerdo No. 053 de 30 de junio de 1992, que aprueba que la subvención patronal a los pensionados de la Universidad a través del FAVUIS, se

liquidará y pagará con fundamento en el componente salarial que sirvió de base para el cálculo del valor mensual de la pensión.

Las pretensiones de la demanda tienen fundamento en los hechos que se describen a continuación:

La Universidad Industrial de Santander fue creada por las Ordenanzas No. 41 de 1940 y 83 de 1944, reglamentadas por el Decreto Departamental 1300 de 1982, como un establecimiento del orden Departamental.

En vigencia del Decreto Nacional No. 0277 de 16 de julio de 1958, se estableció el Régimen Jurídico de las Universidades Oficiales Departamentales, y el Consejo Directivo de la Universidad Industrial de Santander, por Acuerdo No. 002 de enero 27 de 1966, aprobó una subvención con destino al Fondo de Ahorro y Vivienda de la Universidad, para todos sus trabajadores, de acuerdo con sus ahorros y de conformidad con una escala predeterminada así:

- Sobre salarios hasta \$1.300 mensuales, un mínimo del 10%
- Sobre salarios hasta \$2.000 mensuales un máximo del 10% sobre los primeros \$1.000.00 y un máximo del 8% sobre el excedente.
- Sobre salarios hasta \$3.000 mensuales un máximo del 10% sobre los primeros \$1.000.00, un máximo del 8% sobre los \$1.000 siguientes y un máximo del 6% sobre el excedente.
- Sobre salarios hasta de \$4.000 mensuales, un máximo del 10% sobre \$1.000, un máximo del 8% sobre los \$1.000 siguientes, un máximo del 6% sobre los \$1.000 subsiguientes, y un máximo del 4% sobre el excedente.

Este Acuerdo además, creó dentro del presupuesto el respectivo rubro y le asignó una partida inicial de \$ 200.000

El citado acto administrativo se ratifica con el Acuerdo No.002 de 1966.

El Acuerdo No. 060 de 13 de marzo de 1970, modifica la cuantía de la subvención y la unifica así: sobre los primeros \$2.000.00 el 10% y de \$2.001 en adelante el 7%.

Mediante el Acuerdo No. 233 de 17 de octubre de 1978, se hizo extensiva la subvención a los trabajadores que fueran pensionados por la Universidad, en los mismos términos de los funcionarios activos.

A través del Acuerdo No. 053 de 30 de junio de 1992 se aprobó la subvención patronal a los pensionados de la Universidad, con fundamento en el componente salarial que sirvió de base para el cálculo del valor mensual de la pensión.

### **LAS NORMAS VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

De la Constitución Política, los artículos 1, 2, 4, 13, 53, 69, 127 y 355

De la Ley 6 de 1945, el artículo 22

De la Ley 4 de 1976, el artículo 7

Del Decreto 1222 de 1986, los artículos 232 y 234

De la Ley 4 de 1992, los artículos 1, 2, 3 y 10

De la Ley 30 de 1992, los artículos 77, 78 y 79

Resalta que las normas constitucionales y legales enunciadas se vulneraron, toda vez que los acuerdos demandados fueron expedidos adoleciendo de vicios, por carecer de fundamento jurídico y fueron aprobados por funcionarios sin competencia legal.

Así mismo, resalta que los citados Acuerdos, contravienen lo consagrado en el artículo 355 de la Constitución Política, toda vez que, se continúa otorgando la subvención a los servidores públicos de la Universidad Industrial de Santander.

Advierte que los Acuerdos fueron expedidos en vigencia de la Constitución de 1886, excepto el No. 053 de 30 de junio de 1992

Concreta la violación normativa, en la expedición de los citados Acuerdos así:

- Falta de competencia del Consejo Superior y del Consejo Directivo de la Universidad Industrial de Santander, para expedir y aprobar los Acuerdos que otorgan las subvenciones.

- Ausencia de fundamento Jurídico de los Acuerdos demandados.
- Violación a la prohibición constitucional de otorgar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.
- Contravenir el mandato constitucional y legal que regula la expedición de los salarios y prestaciones sociales de los servidores públicos.

### **CONTESTACIÓN A LA DEMANDADA**

El Fondo de Empleados de la Universidad Industrial de Santander FAVUIS, acude al proceso a efecto de defender la constitucionalidad y legalidad de los actos demandados, en los siguientes términos (fls 170 a 175 del cuaderno 2):

Señala que el Decreto Reglamentario 1481 de 1989, determina la naturaleza, características, régimen, responsabilidad y demás aspectos de los fondos de empleados.

Aduce que, el aspecto debatido no genera duda o controversia alguna a la luz de las disposiciones constitucionales de 1886, bajo cuya vigencia se expidieron los Acuerdos acusados.

*Además después de la Carta de 1991, “se cierne sobre el patrocinio al Favuis, la duda de su constitucionalidad, pues se le señala como un acto de mera liberalidad y por tanto se le califica de un auxilio de los prohibidos por el art. 355 de la Constitución Nacional. Esta posición es contraria a la realidad jurídica y material del patrocinio otorgado.”*

*Agrega que, mal puede “predicarse ahora que los consejos “directivo” (sic) y superior de la universidad, en su momento órganos máximo de dirección y gobierno, carecían de competencia para ejercer las funciones que jurídicamente le eran propias, que les era extraño el manejo del presupuesto y la disposición del gasto, que no podían disponer partidas que, si en principio no existía norma legal que las consagrara su establecimiento y destinación no estaban prohibido (sic) por la ley (... )”*

## **LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El Tribunal Contencioso Administrativo de Santander, mediante sentencia de 28 de agosto de 2008, declaró la nulidad de los actos administrativos demandados.

Para sustentar su decisión, el *a-quo* expuso los siguientes argumentos (fls 158 a 178):

Plantea que el asunto se contrae a establecer si se ajustan o no a derecho los Acuerdos acusados, expone como referente del caso, la solicitud de concepto elevado ante la Sala de Consulta del Consejo de Estado, por el Ministro de Educación sobre la legalidad de la subvención materia en estudio.

Considera la Sala que, la subvención adoptada por la Universidad Industrial de Santander, constituye una prestación y no salario.

Entonces, teniendo el carácter de prestación este auxilio, el Consejo Superior de la entidad educativa en mención, no tenía la competencia para otorgar el mismo, toda vez que las disposiciones constitucionales establecen que la facultad recae en el Congreso.

Resalta que, los actos demandados crearon una subvención, sin que para el efecto se hubiese invocado sustento legal, no siendo posible darlo ahora invocando la Ley 79 de 1983 y el Decreto Reglamentario 1481 de 1989, que regulan las empresas asociativas, como los fondos de empleados; Normas éstas, que fueron expedidas con posterioridad a los actos demandados.

Concluye, aclarando que la nulidad de los actos acusados, no afectarán los reconocimientos efectuados a los trabajadores oficiales de la Universidad que están bajo el amparo de la convención colectiva.

## **EL RECURSO DE APELACIÓN**

El Fondo de Empleados de la Universidad Industrial de Santander, FAVUIS, interpuso recurso de apelación contra la sentencia del *A quo*, impugnación que está sustentada en los siguientes argumentos (fls 6 a 19 del cuaderno 3):



Enfatiza el desacuerdo, con la determinación de la sentencia sobre la naturaleza jurídica de la subvención, que la considera una prestación social.

Añade a lo anterior, que la FAVUIS, recibía la subvención para los empleados y trabajadores de la Universidad Industrial de Santander, no propiamente como parte del salario, ni como una prestación social, sino como una contribución a fin de resolver una necesidad social y un derecho fundamental.

Afirma que hasta la expedición del Decreto 1481 de 1989 no existía prohibición alguna de orden legal y constitucional, para que las entidades del Estado, auxiliaran, contribuyeran, subvencionaran, etc., a los fondos de vivienda o fondos de empleados, en planes y programas a favor de los empleados públicos o trabajadores oficiales.

Considera entonces que, el asunto en debate no genera duda o controversia a la luz de las disposiciones constitucionales de 1886, bajo cuya vigencia se decretaron las contribuciones de los actos acusados.

Además, señala que mal puede predicarse que los Consejos Directivo y Superior de la Universidad, carecían de competencia para ejercer las funciones que jurídica y naturalmente les eran propias.

Así mismo, argumenta que el patrocinio anterior al Decreto Reglamentario 1481 de 1989 que otorgó la UIS al FAVUIS, con destino a los servidores de la Universidad, tiene a partir de 1989 y de la Constitución de 1991, un fundamento legal que resta toda antijuridicidad.

Como no se advierte causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes:

### **CONSIDERACIONES**

El problema jurídico se contrae a determinar la legalidad de los Acuerdos Nos. 002 de enero 27 de 1966, 002 de 28 de enero de 1966, 060 de 13 de marzo de 1970, 233 de 17 de octubre de 1978, 28 de 30 de noviembre de 1978, 053 de 30 de junio de 1992;

expedidos por el Consejo Directivo de la Universidad Industrial de Santander, por los cuales se aprobó, se ajustó, se hizo extensiva a pensionados para ser parte del componente salarial que sirvió de base para el cálculo del valor mensual de la pensión, respectivamente, una subvención con destino al Fondo de Ahorro y Vivienda de la Universidad.

Para tal fin, se procede a resolver los siguientes aspectos específicos: **1.-** La naturaleza de la subvención. **2.-** De la competencia para regular prestaciones. **3.-** Del caso concreto.

**Los actos demandados:**

**ACUERDO NUMERO 002 DE 1966 (ENERO 27)**

*Por la cual se establece una subvención al fondo de ahorro y vivienda de la UIS.*

*EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
en uso de sus atribuciones, y*

**CONSIDERANDO:**

*Que es necesario propender por la estabilidad del personal docente y administrativo mediante la creación de incentivos que tiendan a la solución de sus problemas vitales, dentro de los cuales es de importancia primordial el problema de la vivienda propia.*

*Que la existencia de FONDOS DE AHORRO y VIVIENDA en diferentes entidades semi.-oficiales del país, ha dado solución efectiva al citado problema y ha asegurado la estabilidad de sus servidores;*

*Que a pesar de los esfuerzos que ha venido realizando la UIS para ofrecer justa remuneración a sus servidores, se observa con preocupación el continuo retiro de los mismos para prestar sus servicios bien en la industria, o en países de los cuales se les ofrecen condiciones con las cuales la Universidad está imposibilitada, por el momento, de competir;*

**ACUERDA**

**ART. 1ºA** *partir del primero (1º) de Julio del presente años se establece una subvención al Fondo de Ahorro y Vivienda de la UIS, de acuerdo con los ahorros que efectúen sus trabajadores y sin exceder la siguiente escala:*

*Sobre salarios hasta de \$1.300.00 mensuales, un mínimo del 10%.*

*Sobre salarios hasta de \$2.000.00 mensuales, un máximo del 10% sobre los primeros \$1.000.00; un máximo del 8% sobre los \$1.000.00 y un máximo del 8% sobre el excedente.-*

*Sobre salarios hasta de \$4.000.00 mensuales, un máximo de 10% sobre \$1000.00; un máximo del 8% sobre los \$1.000.00 siguientes; un máximo del 6% sobre los \$1.000.00 subsiguientes; y un máximo del 4% sobre el excedente.*

*Para todos los salarios que excedan el límite de \$4.000.00, regirá la escala detallada en el aporte anterior y sobre el exceso cualquiera que sea, un máximo del 2%.*

**ART. 2º** - *Para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, se reservará en el presupuesto de la presente vigencia una partida de \$200.000.00 (doscientos mil pesos) M/CTE.*

**ART. 3º** *Para el otorgamiento de la subvención establecida en el artículo 1º, es preciso la constitución y obtención de la Personería Jurídica por parte del FONDO y que en sus estatutos se garantice a la Universidad una efectiva participación en la administración del mismo, con el fin de vigilar el cumplimiento de las funciones para las cuales se crea y que permita la fiscalización de los dineros aportados.*

**ART. 4º** *En caso de que el FONDO no sea constituido, que en los estatutos se desconozcan los derechos de la universidad propiamente acordados, o que no se haya obtenido la Personería Jurídica en la fecha que se establece la iniciación del pago del aporte, la Universidad pondrá hacer el traslado de la reserva presupuestal establecida en el artículo 2º.*

**CÚMPLASE.**

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO.**

**EL SECRETARIO GENERAL ENCARGADO.**

**ACUERDO NUMERO 002 DE 1966**  
**ENERO 28**

*Por el cual se ratifica el Acuerdo No. 002,  
emanado del Consejo Directivo de la UIS*

**EL CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE  
SANTANDER en uso de sus atribuciones,**

**ACUERDA:**

**ART. ÚNICO.** *Ratificar el acuerdo No. 002 del 27 de Enero del presente año, emanado de Consejo Directivo de la Universidad, por medio del cual se establece una subvención al Fondo de Ahorro y Vivienda de la Universidad Industrial de Santander.*

CÚMPLASE.

EL PRESIDENTE DE CONSEJO SUPERIOR,

**ACUERDO NÚMERO 060 DE 1970  
MARZO 13**

**ACUERDA:**

**ARTÍCULO ÚNICO:** *Acoger la primera propuesta hecha por el fondo de Ahorro y Vivienda UIS, sobre aumento de los porcentajes de ahorro de los miembros del Fondo de Ahorro y Vivienda UIS, así:*

*Sobre los primeros \$2.000.00 del 10% de \$2.001.00 en adelante el 7%.*

*NOTA: Los anteriores porcentajes rigen a partir del 1º. de Abril de 1970.*

CÚMPLASE

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO  
NEPTALI PUENTES CENTENO  
Rector**

**EL SECRETARIO GENERAL  
JAIME LUIS GUTIERREZ GIRALDO**

**ACUERDO NÚMERO 233 DE 1978  
(OCTUBRE 17)  
POR EL CUAL SE HACE UN RECONOCIMIENTO.**

EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA UIS.

**ACUERDA:**

ART. 1º. Solicitar al Fondo de Ahorro y Vivienda UIS - FAVUIS, la administración de los trabajadores retirados de la Universidad por jubilación para que participen de los derechos consagrados en el artículo 7º. De la Ley 4ª de 1.976.

ART. 2º. Autorizar el pago del aporte de la Universidad a los ahorradores del Fondo de Ahorro y Vivienda UIS, en cuanto hace a los funcionarios retirados por jubilación, en los términos y condiciones establecidos para funcionarios activos.

ART. 3º. En el presupuesto de 1.979 se harán las apropiaciones necesarias para cumplir con lo establecido en el presente Acuerdo.

ART. 4º. Este acuerdo necesita para su ejecutoria la ratificación del Consejo Superior Universitario.

CÚMPLASE.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO.

**ACUERDO NÚMERO 028 DE 1978  
(OCTUBRE 30)**

*Por el cual se ratifica el Acuerdo No. 233 de 1978, emanado del Consejo Directivo*

**EL CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER**

*en uso de sus atribuciones,*

**ACUERDA :**

ART. ÚNICO.- Ratificar el Acuerdo No. 233 del diez y siete (17) de octubre de 1978, emanado del consejo Directivo, por medio del cual se reconoce un derecho a los empleados jubilados de la Universidad Industrial de Santander.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO SUPERIOR

ALFONSO GÓMEZ GÓMEZ  
Gobernador del Departamento

EL SECRETARIO GENERAL  
LUIS SERRANO GÓMEZ

**ACUERDO No. 053 DE 1992  
(JUNIO 30)**

EL CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE  
SANTANDER.

**ACUERDA**

*ARTÍCULO 1º A partir del primero (1º) de Julio de 1992 la subvención al Fondo del Ahorro y Vivienda y a favor de los exfuncionarios pensionados de la Universidad Industrial de Santander, se liquidará teniendo en cuenta el Acuerdo No. 233 de 1978 y tomado como base sólo el componente salarial que sirvió de base para el cálculo del valor mensual de la pensión.*

*ARTÍCULO 2º. Autorizar al Rector para que de conformidad con el artículo anterior, establezca en cada caso el monto al que asciende el componente salarial que sirvió de base para el cálculo del valor mensual de la pensión de jubilación.*

*ARTÍCULO 3º. El presente acuerdo rige a partir de su expedición.*

*COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,*

*Expedido en Bucaramanga, a los treinta (30) días del mes de Junio de 1992*

PRESIDENTE DEL CONSEJO SUPERIOR.

**1.- De la naturaleza de la Subvención:**

Considera el *A quo* que la subvención otorgada en el Acuerdo No. 002 de enero 27 de 1966, tiene carácter prestacional, por lo que devienen nulos todos los actos demandados, habida cuenta que la máxima autoridad de la Universidad carecía de competencia para tales efectos, debido a que es el legislador a quien le compete la creación de las prestaciones sociales de los empleados públicos del nivel territorial. De otra parte, como quiera que, en el recurso de apelación el recurrente alega su inconformidad ante la determinación que la sentencia hace de la naturaleza jurídica de la subvención contenida en los Acuerdos acusados, y debate su legalidad con base en las Constituciones de 1886 y 1991, procede la Sala a resolver el asunto, en el mismo orden propuesto.

Para esclarecer la controversia planteada, la Sala considera necesario determinar en primer lugar cuál es la naturaleza jurídica de la subvención otorgada a los servidores públicos, la que está sujeta a una escala predeterminada sobre los salarios mensuales devengados, esto es, si es de naturaleza salarial o prestacional, para posteriormente verificar si el Consejo Directivo de la Universidad Industrial de Santander, tenía competencia para establecer una

subvención al Fondo de Ahorro y Vivienda de la UIS, mediante los actos demandados, análisis que resulta relevante, debido a que tanto la Constitución de 1886 como el acto legislativo 1 de 1968 y la actual Constitución de 1991, frente al tema de la competencia que se fija para regular el régimen salarial no es la misma que se asigna para establecer el régimen prestacional.

En cuanto al salario se ha entendido de manera general que es todo lo que se paga directamente por la retribución o contraprestación del trabajo realizado. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado al precisar el concepto de salario expresó que *“(...) en términos generales, constituye salario todo lo que recibe el servidor público como retribución por sus servicios de manera habitual y periódica, sea cualquiera la denominación que se le de. Es decir, el salario es la consecuencia directa del derecho fundamental al trabajo y principio mínimo fundamental de ese derecho, al tenor del artículo 53 de la Carta, que consagra como tal, entre otros, la “remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la calidad y cantidad de trabajo”*<sup>1</sup>

A su turno, esta Sección<sup>2</sup> en sentencia del 25 de marzo de 2004 proferida dentro del proceso referenciado con el número 1665-03, dijo que *“(...) el concepto de salario ha sido definido en la ley laboral colombiana, tradicionalmente como la retribución por el servicio prestado. Por ello, todo pago recibido del empleador que además de tener un propósito retributivo constituya un ingreso personal del funcionario y sea habitual, tiene NATURALEZA salarial.”*

Las prestaciones sociales, por su parte, han sido establecidas por el legislador para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo. Estas pueden estar representadas por dinero, servicios u otros beneficios con los cuales se busca amparar las contingencias a que suele verse sometida la persona que labora al servicio de un empleador.

La Corte Suprema de Justicia las ha definido como aquello que debe el patrono al trabajador en dinero, especie, servicios u otros beneficios, por ministerio de la Ley, o por haberse pactado en convenciones colectivas o en pactos colectivos, o en el contrato de trabajo, o establecida en el reglamento interno de trabajo, en fallos arbitrales o en cualquier acto unilateral del patrono; para cubrir los riesgos o

---

<sup>1</sup> Consulta No. 1760 del 10 de agosto de 2006. MP. Luis Fernando Álvarez Jaramillo

<sup>2</sup> Consejera Ponente. Margarita Olaya Forero. Actor: Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo o con motivo de la misma.<sup>3</sup>

Las anteriores definiciones dejan claro que tanto las prestaciones sociales como el salario emergen indudablemente de los servicios subordinados que se prestan al empleador. En otras palabras, unos y otros se derivan igualmente de la relación laboral.

No obstante devenir de una misma fuente, las dos tienen características que las diferencian, como que la prestación social no retribuye propiamente la actividad desplegada por el trabajador sino que cubre los riesgos, infortunios o necesidades a que se puede ver enfrentado.

También se diferencian en que las prestaciones sociales no emergen por criterios particulares y concretos, sino por aspectos generales en relación con todos los trabajadores o un grupo considerable de ellos, a *contrario sensu*, el salario sí se constituye frente a casos particulares y concretos, atendiendo un factor objetivo o subjetivo o ambos.

Cuando se habla del factor objetivo se hace referencia a que el salario se instituye dependiendo de criterios de responsabilidad y/o complejidad del cargo o empleo, y subjetivo cuando para establecerlo se atienden circunstancias tales como la capacidad, nivel académico o experiencia del empleado.

En ese orden, y atendiendo los conceptos a los que se ha hecho alusión, para la Sala la cuestionada subvención corresponde a una prestación social, y así se dispone en los Acuerdos en cuestión.

Es claro que, con los Acuerdos demandados se reguló la creación de una subvención al Fondo de Ahorro y Vivienda de la UIS, con destino a los servidores públicos de la Universidad, emolumentos que tienen carácter prestacional, pues no tienen la finalidad de remunerar directamente el servicio.

---

<sup>3</sup> Ver entre otras las sentencias 8347 de 30 de mayo de 1996, 30745 de 19 de agosto de 2009, 36108 de 25 de junio de 2009.



Aunado a lo anterior, cabe resaltar que, en el mismo sentido, el Acuerdo No. 053 de junio 30 de 1992, de forma expresa determina que la subvención que nos ocupa, es una prestación, toda vez que en su artículo Primero a la letra dispone:

*“A partir del primero (1º.) de Julio de 1992 la subvención al Fondo del Ahorro y Vivienda y a favor de los exfuncionarios pensionados de la Universidad Industrial de Santander, se liquidará teniendo en cuenta el Acuerdo No. 233 de 1978 y tomado como sólo el componente salarial que sirvió de base para el cálculo del valor mensual de la pensión.”*

Una vez definido como está, que la subvención establecida mediante el Acuerdo No. 002 de enero 27 de 1966, y demás actos demandados, tienen un carácter prestacional, corresponde ahora a la Sala examinar la competencia para fijar el régimen prestacional de los empleados públicos del orden territorial.

## **2.- De la Competencia Para Regular Prestaciones:**

### **2.1 Competencia para fijar salarios y prestaciones en vigencia de la Constitución Política de 1886 y sus diferentes reformas.**

La Constitución Política de 1886, en su texto original, confería al Congreso, en su artículo 76, numeral 7º, la facultad de “Crear todos los empleos que demande el servicio público, y fijar sus dotaciones.”, en el numeral 3º, la de “conferir atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales” autorización ésta que se reitera en el artículo 187 ibídem, cuando señalaba que “Las Asambleas Departamentales, además de sus atribuciones propias, podrán ejercer otras funciones por autorización del Congreso.”

Posteriormente, el Acto Legislativo No. 3 de 1910, facultó a las Asambleas para fijar “...el número de empleados departamentales, sus atribuciones y sus sueldos”, facultad ratificada por la Ley 4ª de 1913.<sup>4</sup>

En el Acto Legislativo No. 1 de 1945, se reiteró la autorización para que el Congreso confiriera atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales, para que éstas últimas fijaran de manera directa, el número de empleados

---

<sup>4</sup> Artículo 97 ordinal 25. “Fijar los sueldos de los empleados del departamento que sean de cargo del Tesoro Departamental”.

departamentales, sus atribuciones y sus sueldos. (artículo 186 numeral 5 Acto Legislativo 1945).

Teniendo en cuenta lo anterior, las Asambleas Departamentales tenían competencia para fijar los sueldos de sus empleados.

Con posterioridad, se expidió el Acto Legislativo No. 1 de 1968, que modificó, entre otros, los artículos 76,<sup>5</sup> 120<sup>6</sup>187<sup>7</sup> de la Constitución de 1886, introduciendo dos nuevos conceptos: el de escalas de remuneración y el de emolumentos, el primero, debía ser establecido por el Congreso a nivel nacional, por las Asambleas a nivel Departamental y por los Concejos en el orden local; mientras que el segundo, le correspondía al Presidente de la República y al Gobernador, respectivamente.

Por su parte, en dicha reforma se estableció que el régimen prestacional de los empleados del orden nacional, era de competencia única y exclusiva del Congreso (ordinal 9 del artículo 76).

Obsérvese que, desde la reforma Constitucional de 1968, se empezaba a orientar una competencia compartida y concurrente en materia salarial<sup>8</sup> pues, tanto el Presidente de la República como los Gobernadores, podían fijar los emolumentos de los empleados de sus dependencias, siempre con sujeción a las leyes o normas expedidas por el Congreso y las Asambleas. Veamos las disposiciones que así lo disponían:

*“Artículo 11 del Acto Legislativo No. 1 del 12 de diciembre de 1968.  
El artículo 76 de la Constitución Nacional quedará así:*

*Corresponde al Congreso hacer las Leyes.  
Por medio de ellas ejerce 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*

---

<sup>5</sup> Modificado por el Artículo 11, que establece las competencias del Congreso.

<sup>6</sup> Modificado por el Artículo 41, que fija las competencias del Presidente.

<sup>7</sup> Modificado por el Artículo 57, que consagra las competencias de las Asambleas Departamentales.

<sup>8</sup> Teniendo en cuenta que el régimen prestacional, como se dijo, correspondía al Congreso de la República.

*correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales; (...)*”

*“Artículo 57 del Acto Legislativo No. 1 del 12 de diciembre de 1968. El artículo 187 de la Constitución Nacional quedará así:*

*Corresponde a las Asambleas, por medio de ordenanzas. (...)*

*5. Determinar a iniciativa del Gobernador, la estructura de la administración departamental, las funciones de las diferentes dependencias, y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo. [...]*

*El artículo 197 de la Constitución Nacional quedará así:*

*Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes:*

*[...]*

*3. Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias, y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos. (...)*”

Así las cosas, con la última de las reformas mencionadas, el Constituyente dejó claro que la competencia para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos era del legislador, eso sí, en el caso del sector territorial dejó a salvo la competencia de sus entes rectores de fijar “*las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de los empleos*”.

## **2.2 Competencia para fijar salarios y prestaciones en vigencia de la Constitución Política de 1991.**

El artículo 150, numeral 19, de la Carta Política, en lo pertinente, establece:

*“ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

*[...]*

*19. Dictar 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 la Corporaciones públicas territoriales, y éstas no podrán arrogárselas. [...]*

Conforme a las normas transcritas, las entidades públicas no pueden fijar el régimen salarial y prestacional de sus empleados públicos, discrecionalmente, sino que estos deben ser autorizados por la ley.

En efecto, de acuerdo con el artículo 150 de la Constitución Política, arriba transcrito, al Congreso de la República le compete dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los que debe sujetarse el Gobierno para *“fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.”*

Es decir, existe una competencia compartida entre el legislador y el Ejecutivo para tal fin: aquel determina unos parámetros generales conforme a los cuales éste ha de fijar todos los elementos propios del régimen salarial y prestacional.

En relación con los empleados públicos de las entidades territoriales, compete al Gobernador fijar los emolumentos con sujeción a la Ley y a las Ordenanzas (artículo 305 numeral 7°).

La Ley 4ª de 1992 al señalar los principios a los que debe someterse el Gobierno al fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, inclusive del sector territorial, en su artículo 12, señaló:

*“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 equivalencia con cargos similares en el orden nacional”.*

Este precepto fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-315 del 19 de julio de 1995, Magistrado Ponente Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, en la que se dijo que esta facultad del Gobierno no pugna con la que el constituyente expresamente otorgó a las entidades territoriales para fijar

las escalas de remuneración y los emolumentos de los empleos de sus dependencias, en los artículos 287, 300-7, 305-7, 313-6 y 315-7.<sup>9</sup>

En consecuencia, como ya lo ha precisado esta Corporación,<sup>10</sup> la determinación del régimen prestacional de los empleados públicos territoriales compete al Gobierno Nacional, de acuerdo con los parámetros señalados por el legislador, y no a las Corporaciones Públicas Territoriales, las que, además, tienen prohibido arrogársela; y en lo que se refiere al régimen salarial, el Gobierno señaló el límite máximo salarial de los servidores públicos territoriales teniendo en cuenta su equivalencia con los del orden nacional.

Existe, para efectos de fijar salarios, un régimen de competencia concurrente entre el Congreso, el Gobierno Nacional, las Corporaciones administrativas colegiadas del orden Departamental y Municipal (Asambleas y Concejos) y el Ejecutivo Territorial (Gobernadores y Alcaldes) que fue ratificada por la Corte Constitucional en sentencia C-510 de 1999 (14 de Julio) Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra.<sup>11</sup>

Como se observa, la anterior Constitución no atribuyó a los Consejos Directivos de la Universidades la facultad de regular prestaciones sociales de sus empleados,

---

<sup>9</sup> La Corte Constitucional, expresamente señaló: “*La economía, eficacia y eficiencia en el gasto público, en todos los ámbitos, es un principio que tiene pleno sustento constitucional y sobre su importancia en una sociedad democrática, soportada en la tributación equitativa y en el correlativo deber de las autoridades de hacer un uso adecuado de los recursos aportados por la comunidad, no es necesario abundar. La fijación a este respecto de un límite máximo al gasto burocrático, constituye un medio idóneo para propugnar la eficiencia y economía del gasto público y, de otro lado, estimular que los recursos del erario nacional y de las entidades territoriales en mayor grado se destinen a la atención material de los servicios públicos. La razonabilidad de la medida legislativa se descubre también si se tiene en cuenta que el patrón de referencia - los sueldos de los cargos semejantes del nivel nacional -, garantiza que el anotado límite no sea en sí mismo irracional y desproporcionado. Las premisas sentadas, llevan a la Corte a concluir que la norma examinada, por lo que respecta a los empleados públicos territoriales, es exequible.*”.

<sup>10</sup> Ver entre otras, Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 29 de marzo de 2001, Expediente No. 6179 (3241-00), Actor VICTOR MANUEL ROJAS GUTIERREZ; y fallo del 19 de mayo de 2005, Expedientes No. 11001032500020020211 01, No. INTERNO: 4396 – 2002, Actor LUIS EDUARDO CRUZ PORRAS (Acumulados Nos. 11001032500020020209 01 (4333-02), actor AUGUSTO GUTIERREZ Y OTROS; 11001032500020020213 01 (4406-02), actor ENRIQUE GUARIN ALVAREZ; y 11001032500020020230 01 (4767-02), actor PABLO EMILIO ARIZA MENESES Y OTROS), Consejero Ponente DR. JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE.

<sup>11</sup> En esa sentencia se señaló: “[...] 4.3. En estos términos, para la Corte es claro que existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, así: Primero, el Congreso de la República, facultado única y exclusivamente para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación de este régimen. Segundo, el Gobierno Nacional, a quien corresponde señalar sólo los límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador. Tercero, las asambleas departamentales y concejos municipales, a quienes corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate. Cuarto, los gobernadores y alcaldes, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las asambleas departamentales y concejos municipales, en las ordenanzas y acuerdos correspondientes. Emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional”

por tal razón los actos administrativos que expidiera en esa materia resultan contrarios al ordenamiento constitucional y a las leyes que regulan dichos aspectos.

Por su parte, la Ley 6ª de 1945 reguló las prestaciones sociales para los servidores públicos nacionales, pero dicha disposición fue aplicada al nivel territorial, salvo situaciones reguladas especialmente en la ley. En algunos aspectos se dictaron posteriormente leyes o decretos leyes que modificaron o complementaron las prestaciones sociales. Para el nivel nacional se expidieron, entre otras, el Decreto Ley 3135 de 1968, el D. L. 1045 de 1978.

Como se puede ver, la Carta actual asignó al Gobierno Nacional, bajo el parámetro de una ley marco, la potestad de *“Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.”*

De acuerdo con la normatividad transcrita sobre el asunto en discusión, se colige sin lugar a equívocos que los Consejos Directivos de las Universidades Públicas, no tienen atribuciones reguladoras de prestaciones sociales de sus empleados.

De igual manera la Ley marco de 1992, consagró en su artículo 12 que el régimen prestacional de los servidores de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en dicha ley. Bajo este entendido, no podrán las Corporaciones Públicas arrogarse tal facultad.

Entonces, conforme a la Ley 4ª de 1992 que desarrolló el mandato del artículo 150-19-e de la C. P., el Gobierno Nacional quedó habilitado para fijar, mediante decreto, el régimen prestacional, entre otros, de los empleados de las entidades territoriales; de manera que en ningún momento las Corporaciones Administrativas territoriales -ni bajo la Constitución de 1886 ni la actual- han estado facultadas para fijar el régimen prestacional de los servidores de dicho orden.

Así las cosas, se puede concluir:

- a) Que bajo la antigua Constitución la expedición del RÉGIMEN PRESTACIONAL de los empleados estatales era competencia del Legislador y en la actual, y conforme a la Ley Marco, el Gobierno Nacional

tiene facultades en dicha materia para regularlas en el ámbito nacional y local; competencia compartida con el Congreso de la República.

b) Que en la Nueva Carta Política de 1991 se dispone que el Legislador debe trazar criterios y objetivos generales (en la ley marco) que, posteriormente, el Gobierno Nacional debe observar al momento de determinar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública; así como el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

### **3.- Del Caso Concreto.**

Es de advertir que la pretensión de la demanda, en el caso sub- judice, es susceptible de ser demandada en nulidad simple y procede analizar los siguientes aspectos de orden fáctico y jurídico:

La acción de simple nulidad, tiene una extendida tradición legislativa en Colombia, pues viene de la Ley 130 de 1913, cuyos objetivos fundamentales consisten en servir de instrumento para exigir judicialmente la invalidación de los actos administrativos, provenientes de cualquiera de las ramas del poder público, si es que ellos son contrarios a una norma superior de derecho a la cual deben estar sujetos, es decir, en la práctica realizan la jerarquía de las fuentes que sirve de soporte a nuestro ordenamiento. A través de dicha acción, se garantiza el principio de legalidad esencial al Estado Social de Derecho que la Constitución estatuye y asegura el respeto y la vigencia de la jerarquía normativa. Dicha jerarquía, se edifica con asiento en la Constitución, y desde ahí se estructuran los demás actos reglados, que tiene fuente en los órganos que cumplen las funciones estatales, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que han recibido formalmente y funcionalmente.

#### **3.1 De la naturaleza de la Universidad Industrial de Santander.**

La Universidad Industrial de Santander, es un ente universitario autónomo, de servicio público cultural, con régimen especial, vinculado al Ministerio de Educación Nacional y organizado como establecimiento público, de orden departamental, con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera conforme con la Constitución Nacional y la Ley, con patrimonio independiente, creada mediante Ordenanzas números 41 de 1940 y 83 de 1944 de la Asamblea Departamental de

Santander, reglamentadas por el Decreto 1300 de junio 30 de 1982 del Gobernador de Santander.

### **3.2 De la Regulación de las Universidades Oficiales:**

La Ley 30 de 1992, desarrolló el principio constitucional de la Autonomía universitaria, garantizada por el artículo 69 de la Constitución Política de 1991, y se traduce en comportamientos administrativos de gestión, tales como darse sus propios reglamentos, estatutos y directivas, lo cual significa que la institución puede organizarse internamente dentro de los parámetros que el Estado le establece al reconocerle la calidad de universidad.

En estas condiciones, el ente universitario puede dirigir sus destinos con arreglo a sus propios objetivos, pero siempre bajo la dirección del Estado. Al respecto sostuvo la Corte Constitucional en sentencia C-053 de 4 de marzo de 1998, con ponencia del doctor Fabio Morón Díaz:

*“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.”.*



En conclusión la autonomía universitaria no es absoluta, en materia del régimen salarial y prestacional de sus empleados, pues los entes autónomos están sometidos a la normatividad legal y constitucional pertinente.

Por su parte, el artículo 77 de la Ley 30 de 1992, *"por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior"*, prescribe:

*"Artículo 77. El régimen salarial y prestacional de los profesores de las universidades estatales u oficiales se regirá por la Ley 4a de 1992. los Decretos Reglamentarios y las demás normas que la adicionan y complementan."*

Teniendo en cuenta las anteriores precisiones de índole legal, y atendiendo el texto contenido de los actos demandados, se determina la ausencia de competencia de las entidades territoriales para fijar el régimen prestacional, y es claro que los mencionados emolumentos fueron creados como prestación extralegal, por ende se impone confirmar la sentencia apelada que declaró nulos los Acuerdos demandados en acción de simple nulidad.

#### **DECISIÓN**

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**

**CONFÍRMASE** la sentencia proferida el 28 de agosto de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, dentro de la acción de nulidad incoada por la Universidad Industrial de Santander, mediante la cual declaró nulos los Acuerdos acusados, proferidos por el Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander.

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

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.-

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PÁEZ**

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA**