



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 1072 de 1998 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONSEJO DE ESTADO

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

Santafé de Bogotá, D.C., once (11) de febrero de mil novecientos noventa y ocho (1998).

Radicación número: 1072

Actor: MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Referencia: Empleados Públicos. Negociación Colectiva. Salarios y prestaciones sociales.

El señor Ministro de Hacienda y Crédito Público consulta a la Sala, en relación con los empleados públicos, los siguientes puntos:

"1. ¿Los empleados públicos tienen derecho a la negociación colectiva?

2. ¿ A través del mecanismo de la negociación colectiva se pueden fijar los salarios y prestaciones sociales de los empleados públicos? "

[Ver la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia 16870 de 2001](#)

I. Consideraciones.

A. Competencia para la fijación salarial y de prestaciones sociales de los empleados públicos.

De conformidad con el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Nacional corresponde al Congreso de la República, mediante ley, dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional 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.

f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales".

El Congreso cumple la mencionada función por medio de las denominadas leyes marco, en las cuales establece principios, criterios, bases u orientaciones de carácter general y da límites a los que debe ajustarse el Gobierno en el momento de desarrollarlas y aplicarlas.

En consecuencia, el Congreso delimita las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos y el régimen de sus prestaciones sociales; por su parte, el Gobierno fija los salarios de los empleados de la administración central y de los empleados públicos dentro de los límites señalados por el legislador y sin exceder las apropiaciones presupuestales; en relación con las prestaciones sociales corresponde al Congreso dictar la ley con base en la cual las determina, según el cargo y el salario del empleado.

En cuanto hace a los trabajadores oficiales el Gobierno, con sujeción a la ley, concreta el régimen mínimo prestacional que ha de regir los contratos de trabajo, de tal suerte que cualquier pacto por debajo de dicho mínimo carecerá de validez. Tal es el mandato del artículo 150 constitucional, numeral 19 ordinal f). Igualmente, existe un mínimo salarial que es fijado anualmente por la comisión permanente que, integrada por representantes del Gobierno, de los empleadores y de los trabajadores debe concertar las políticas salariales y laborales, según el inciso final del artículo 56 de la Carta.

Cabe anotar que, como los trabajadores oficiales gozan de los derechos de sindicalización y negociación colectiva, pueden celebrar convenios colectivos de trabajo en los que se consagren mejores condiciones salariales, prestacionales y de bienestar social, tal como lo estipula el artículo 55 de la Constitución.

En ejercicio de la competencia atribuida por el numeral 19 del artículo 150 superior el Congreso expidió la ley 4ª. de 1992, mediante la cual se señalaron las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales mínimas de los

trabajadores oficiales.

El artículo 123 constitucional, al clasificar a los servidores públicos incluyó a los miembros de las corporaciones públicas y conservó las dos categorías básicas que traía la legislación antecedente, esto es, la de empleados públicos y trabajadores oficiales, previstas en los artículos 5º del decreto ley 3135 de 1968; 1º, 2º y 3º del decreto reglamentario 1848 de 1969 y 2º y 3º del decreto ley 1950 de 1973, que establecen el principio según el cual las personas que presten sus servicios en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos son empleados públicos, salvo quienes se desempeñen en actividades relacionadas con la construcción y sostenimiento de obras públicas, que son trabajadores oficiales, al igual que las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado, excepto los que ocupen cargos de dirección o confianza determinados en sus estatutos, que son empleados públicos.

El empleado público se vincula a la administración mediante una modalidad legal o reglamentaria y el acto que la traduce es el nombramiento y la posesión. En esta modalidad el régimen del servicio está previamente determinado en la ley y, por tanto, no hay posibilidad legal de que el funcionario entre a discutir las condiciones de empleo, ni a fijar alcances laborales distintos de los concebidos por las normas generales y abstractas que las regulan. Es decir, el empleado no fija ni discute condiciones laborales tales como formas de vinculación y desvinculación, funciones inherentes al ejercicio del cargo, remuneración y prestaciones sociales, las que preexisten al momento en que la persona natural adquiere la categoría de empleado público y que pueden ser modificadas o derogadas por la ley, sin el consentimiento o intervención del empleado.

El trabajador oficial se vincula mediante un contrato de trabajo que regula el régimen del servicio que va a prestar, se le permite la posibilidad de discutir las condiciones aplicables, las cuales están regidas por normas especiales que consagran un mínimo de derechos laborales. La relación laboral del trabajador oficial con la administración tiene implicaciones bilaterales, esto es, significa un acuerdo de voluntades para fijar o modificar las condiciones de trabajo, la jornada laboral, los salarios, los términos de duración del contrato, que bien pueden hacerse realidad individualmente o mediante las convenciones colectivas firmadas por los sindicatos de este tipo de servidores, forma esta última más utilizada para esos fines.

En este orden de ideas se tiene que, al contrario de lo que sucede con los trabajadores oficiales, a los empleados públicos les es imposible modificar el régimen laboral que los rige, dada la modalidad de su vinculación con la administración.

B. La Negociación Colectiva.

El artículo 38 de la Constitución Nacional garantiza en términos generales el derecho de toda persona a asociarse. El artículo 39 ibídem, de manera específica, ampara el derecho que tienen tanto los trabajadores como los empleadores de constituir sindicatos o asociaciones sin intervención del Estado y únicamente excluye a los miembros de la fuerza pública "con el objeto de preservar su absoluta imparcialidad, pues la función que cumplen tiene por fin primordial la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad del territorio y del orden constitucional".¹

El constituyente no excluyó del derecho de asociación sindical a los empleados públicos, sino que consagró constitucionalmente el derecho que les reconocían la ley y la jurisprudencia anteriores y amplió las garantías para su ejercicio. Es así como los empleados públicos tienen el derecho de formar sus sindicatos sin intervención del Estado, inscribir las correspondientes actas de constitución que les otorgan reconocimiento jurídico y tener unos representantes sindicales con fuero.

A su vez el artículo 55 de la Carta elevó a rango constitucional el derecho de negociación colectiva en los siguientes términos:

"Artículo 55. Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley.

Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos de trabajo".

La negociación colectiva resulta inherente al derecho de sindicalización y constituye un mecanismo idóneo para fijar las condiciones de empleo de quienes están vinculados mediante un contrato de trabajo, pues la finalidad propia de las asociaciones de trabajadores es la de celebrar negociaciones colectivas sobre las condiciones materiales, económicas y jurídicas en que debe realizarse el trabajo.

La negociación colectiva constituye una conquista del derecho del trabajo, que pretende lograr un equilibrio en las relaciones laborales, pero bajo ninguna circunstancia puede considerarse como un derecho absoluto toda vez que tiene limitaciones que emanan de su propia naturaleza o del marco legal que las contempla, como sucede con los sindicatos de empleados públicos a los cuales, en el artículo 414 del Código Sustantivo del Trabajo, se les limitaron sus funciones única y exclusivamente a: estudiar las características de la profesión y las condiciones de trabajo; asesorar a sus miembros en la defensa de sus derechos; representar en juicio o ante las autoridades los intereses económicos comunes o generales de los agremiados; presentar a los respectivos jefes de la administración memoriales respetuosos con solicitudes que interesen a todos sus afiliados, o reclamaciones relativas al tratamiento de que haya sido objeto cualquiera de éstos, o sugerencias encaminadas a mejorar la organización administrativa o los métodos de trabajo; promover la educación técnica y general de sus miembros; prestar ayuda a sus afiliados en caso de desocupación, enfermedad, invalidez o calamidad; promover la creación, el fomento o subvención de cooperativas, escuelas, bibliotecas, institutos técnicos o de habilitación profesional, oficinas de colocación, hospitales, campos de experimentación o de deporte y demás organismos adecuados a los fines profesionales, culturales, de solidaridad y de previsión contemplados en los estatutos; adquirir a cualquier título y poseer los bienes inmuebles y muebles que requieran para el ejercicio de sus actividades.

Las funciones asignadas a los sindicatos de empleados públicos no incluye la modificación del régimen salarial o prestacional de los mismos; es

más, el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo establece en forma expresa la prohibición a estos sindicatos de presentar pliegos de peticiones o celebrar convenciones colectivas. Y ello resulta apenas entendible si se recuerda que la modalidad de su vinculación con la administración es legal y reglamentaria, lo que implica que se hallan sometidos a un conjunto de normas de origen constitucional, legal o reglamentario que determinan su funciones, deberes, derechos y prohibiciones, las cuales pueden ser variadas tan sólo por el legislador.

II. Se responde.

Los empleados públicos no tienen derecho a celebrar convenciones colectivas. Sus organizaciones sindicales pueden desarrollar solamente las actividades previstas en el artículo 414 del Código Sustantivo del Trabajo.

Por medio de negociaciones colectivas no pueden fijarse o modificarse salarios o prestaciones sociales de los empleados públicos, pues esta facultad está atribuida por la Constitución al Gobierno Nacional, con estricta sujeción a los objetivos y criterios señalados en la respectiva ley marco.

Transcribese al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público. Igualmente envíese copia a la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República.

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO
Presidente de la Sala
CESAR HOYOS SALAZAR

JAVIER HENAO HIDRON

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA
ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

NOTA DE RELATORIA CE: Autorizada su publicación con oficio No. 173 de 18 de febrero de 1998.

Nota de pie de página:

1. (Corte Constitucional. Sentencia C-110 del 10 de marzo de 1994).

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 06:58:30