



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 1355 de 2001 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

Definición de vínculos para la Norma: i=9348;

CONVENCIÓN COLECTIVA DE UNIVERSIDAD OFICIAL - Terminación. Denuncia. Inaplicación de acuerdo por inconstitucional / UNIVERSIDAD OFICIAL - Inaplicación de acuerdo convencional por inconstitucional / EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD - Procedencia frente a acuerdo convencional

La convención colectiva de trabajo puede ser terminada mediante la denuncia, o en los términos del artículo 479 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 14 del decreto ley 616 de 1.954, bien sea por el empleador o por los trabajadores. Sin embargo, la denuncia proveniente del empleador no altera la vigencia de la convención, pues no pudiendo presentar pliego de peticiones, no da lugar a la iniciación del conflicto colectivo. Como los contenidos normativos que extendieron beneficios convencionales a empleados públicos quebrantan los ordenamientos constitucionales que regulan el régimen salarial y prestacional de dichos servidores (artículos 150.19.e y 189.14), con fundamento en la supremacía constitucional, debe acatarse el precepto contenido en el artículo 4° de la Carta Política, según el cual, en caso de incompatibilidad entre la Constitución Política y la ley u otra norma jurídica -la convención colectiva y los actos administrativos son normas jurídicas-, se deben aplicar las disposiciones constitucionales, sin perjuicio de la responsabilidad de que trata el artículo 6° ibídem, por infringir el estatuto superior y las leyes y por omisión o extralimitación de los servidores públicos. Por tanto, independientemente de que la convención colectiva denunciada siga rigiendo hasta tanto se firme una nueva convención, un Estado de derecho, fundado en la jerarquía normativa impide que las autoridades den eficacia a un acto jurídico contrario al ordenamiento superior. De manera que la convención colectiva que otorga beneficios extralegales a empleados públicos es ineficaz. En consecuencia, dentro del marco de lo dispuesto por el artículo 4° de la Carta Política, las autoridades administrativas están habilitadas para inaplicar los acuerdos o convenios colectivos que extendieron beneficios extralegales, porque según el artículo 10 de la ley 4ª de 1.992 carecen de todo efecto y no crean derechos adquiridos.

Autorizada su publicación con oficio 00643 de 1 de agosto de 2001.

CONVENCIÓN COLECTIVA DE UNIVERSIDAD OFICIAL - Inaplicación de Convenios por inconstitucionales / UNIVERSIDAD OFICIAL NACIONAL - Improcedencia de extender beneficios prestacionales convencionales por inconstitucionales / EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD - Procedencia frente a acuerdos convencionales que extiende beneficios prestacionales en Universidad Oficial / CONVENIO DE LA OIT

No se ajusta a la Constitución, a los convenios de la OIT ni a la ley, acordar en las convenciones colectivas de trabajo celebradas por universidades oficiales del orden nacional, o disponer en actos administrativos que los beneficios acordados en las convenciones colectivas de trabajo, tales como primas extralegales, bonificaciones y auxilios, se extiendan a los empleados públicos, administrativos, sindicalizados, porque la competencia para fijar el régimen salarial, prestacional, de dotaciones y emolumentos de tales servidores, corresponde al legislador y al Gobierno Nacional. Como tales acuerdos o convenios son contrarios al ordenamiento constitucional, deben inaplicarse con fundamento en la supremacía del Estatuto Superior, que ordena en caso de incompatibilidad entre la Constitución u otra norma jurídica, aplicar las disposiciones constitucionales. En los casos en los cuales se dicte acto administrativo general que incorpore los beneficios de la convención, bien sea porque en ella así esté previsto o en los casos donde la administración los otorgue en forma directa y unilateral, procede la inaplicación de tales actos, sin perjuicio de las acciones contencioso administrativas pertinentes, contra los actos creadores de situaciones jurídicas concretas, salvo que el particular consienta en su revocatoria conforme a los artículos 73 y 74 del C.C.A.

Autorizada su publicación con oficio 00643 de 1 de agosto de 2001.

[Ver el Concepto del Consejo de Estado 1393 de 2002](#)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

Bogotá, D.C., diez de julio del año dos mil uno (2001)

Radicación número: 1355

Actor: MINISTRO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Referencia: Convenciones colectivas. ¿Es viable la extensión de primas extralegales, bonificaciones y auxilios en favor de empleados públicos de
Concepto Sala de Consulta C.E. 1355 de
2001 Consejo de Estado - Sala de Consulta
y Servicio Civil

universidades oficiales del orden nacional? Convención 151 de la OIT y ley 411/97.

El señor Ministro de Educación Nacional formula a la Sala consulta sobre la aplicación de beneficios laborales acordados en convenciones colectivas a favor de empleados públicos sindicalizados de universidades oficiales, conforme al siguiente cuestionario :

¿Se ajusta a la Constitución, a los convenios de la OIT y a la ley, acordar, en las convenciones colectivas de trabajo celebradas por universidades oficiales del orden nacional, o disponer en actos administrativos que los beneficios acordados en las convenciones colectivas de trabajo, tales como primas extralegales, bonificaciones y auxilios, se extienden a los empleados públicos- administrativos- sindicalizados ?

¿Si se considera que tales acuerdos o convenios no son procedentes, que acciones legales concretas deben adelantar o promover los representantes legales de las universidades oficiales donde se hayan pactado?

¿Si se considera que tales acuerdos o convenios no son viables legalmente, pueden los ordenadores del gasto de las universidades oficiales abstenerse de efectuar dichos pagos mientras se adelantan las acciones legales pertinentes? ¿ En caso afirmativo, cuál es el procedimiento que debe seguirse para el efecto?

¿Actualmente se encuentra vigente el artículo 416 del C.S. T., que prohíbe la negociación a los empleados públicos o debe considerarse derogado automáticamente por la ley 411 de 1997 que aprobó el convenio 151 de la OIT sobre la protección del derecho de sindicalización y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública?.

El convenio 151 de la OIT ya hace parte de nuestra legislación interna? Cuáles son los efectos o el alcance del mismo en nuestro régimen de administración pública?

Antecedentes

Informa el consultante que la Universidad Popular del Cesar, establecimiento público autónomo, regulado por la ley 34 de 1976, suscribió con el sindicato convención colectiva de trabajo, comprometiéndose a aplicarla tanto a los trabajadores oficiales como a los empleados públicos sindicalizados que laboran en ella.

El 13 de noviembre de 1990 el Consejo Superior Académico autorizó al Rector para que los beneficios obtenidos por los trabajadores en su pliego de peticiones, se hiciera extensivo a los empleados públicos sindicalizados, exceptuando lo relacionado con el salario y "arraastre salarial", en los términos pactados en la convención colectiva.

La Contraloría General de la República abrió investigación fiscal en contra del Rector por haber incurrido en probable daño patrimonial, al considerar que la extensión de los beneficios económicos de las convenciones colectivas a los empleados públicos, contraviene expresamente, entre otras disposiciones, el artículo 10 de la ley 4ª de 1992, el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, y lo definido por el Consejo de Estado. La investigación fue cerrada declarando "la no incidencia fiscal" porque se afirmó que a la Contraloría no es dable pronunciarse respecto de la legalidad o ilegalidad de una convención colectiva de trabajo; se señala que existen criterios discrepantes y controversia sobre el tema entre los máximos organismos jurisdiccionales.

Derecho de asociación de los empleados públicos

La Constitución Política de 1.991, contempla el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad; reconoce mediante norma especial el derecho de todos los trabajadores y empleadores de constituir sindicatos o asociaciones, a excepción de los miembros de la fuerza pública, sin intervención estatal (arts. 38, 39 y 219).

Garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, "con las excepciones que señale la ley"; determina como deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo; así mismo, garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador (arts. 55 y 56).

El Código Sustantivo del Trabajo, regula las relaciones de derecho colectivo oficiales y particulares; las relaciones de derecho laboral de carácter individual de los trabajadores oficiales y demás servidores públicos no se rigen por dicho código sino por estatutos especiales (arts. 3 y 4).

En relación con el derecho de asociación sindical de empleados públicos, el artículo 414 ibídem introdujo limitaciones, en cuanto sólo pueden ejercer las funciones allí enumeradas¹; la norma fue adicionada por el artículo 58 de la ley 50 de 1.990, en el sentido de autorizar las organizaciones sindicales mixtas, integradas por trabajadores oficiales y empleados públicos; sin embargo tal derecho para estos últimos no es pleno sino con las restricciones derivadas del nexo legal y reglamentario que vincula a dichos servidores con el Estado, conforme al siguiente tenor:

Artículo 58. Adiciónase en el artículo 414 del Código Sustantivo del Trabajo el siguiente inciso:

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

sus afiliados para con la administración"

Al declarar la exequibilidad de las normas citadas, encontró la Corte Constitucional razonable las limitaciones para los sindicatos de empleados públicos, en razón a que las funciones autorizadas por la ley cumplen los objetivos básicos de toda asociación sindical, teniendo en cuenta que tales servidores tienen a su cargo el ejercicio de la función pública en sus distintas modalidades así como la prestación de los servicios públicos. En cuanto a las organizaciones sindicales mixtas, a juicio de la Corte Constitucional, la norma no contradice el Estatuto Superior, pues, aunque de difícil aplicación, "se limita a garantizar el derecho de asociación y a señalar el régimen jurídico al que deben someterse los sindicatos mixtos de servidores públicos"²

De acuerdo con el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas. Esta limitación, como lo señaló la Corte Constitucional, tiene sustento en el artículo 55 de la Carta Política que garantiza el derecho de negociación colectiva, con las excepciones que establezca la ley; precisamente, una de tales excepciones deviene de la modalidad de vinculación con el Estado, según la cual, el nexo legal y reglamentario propio de los empleados públicos implica que se encuentran sometidos a un conjunto de normas de origen constitucional, legal o reglamentario que determinan sus funciones, deberes, derechos y prohibiciones, las cuales sólo pueden ser variadas por el legislador.³

La ley 362 de 1997 por la cual se modificó el artículo 2º del código procesal del trabajo, asignó a la jurisdicción del trabajo, los asuntos del fuero sindical "que corresponde a los empleados públicos" y determina que el procedimiento en estos casos, es el mismo señalado para los demás trabajadores en el Código Sustantivo del Trabajo, título 11, capítulo XVI (art 1º, inciso 2º y parágrafo 2º).

La ley 584 de 2000 derogó y modificó algunas disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo, entre éstas las del artículo 353 sobre el derecho de asociación, de acuerdo con el artículo 39 superior. Respecto de los servidores públicos, dicha ley introdujo cambios en el artículo 406 del C.S.T. y agregó dos párrafos, en el primero de ellos, prevé el fuero sindical. Sobre permisos sindicales, dice la norma:

Artículo 12.

Modifíquese el artículo 406 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por la ley 50 de 1990, artículo 57, el cual quedará así :

Artículo 406. *Trabajadores amparados por fuero sindical*

Están amparados por fuero sindical:

(. . .)

Parágrafo 1º. Gozan de la garantía del fuero sindical, en los términos de este artículo, los servidores públicos, exceptuando aquellos servidores que ejerzan jurisdicción, autoridad civil, política o cargos de dirección o administración.

Artículo 13. Créase un artículo nuevo en el Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así :

Artículo 416 A. Las organizaciones sindicales de los servidores públicos tienen derecho a que las entidades públicas les concedan permisos sindicales para que, quienes sean designados por ellas, puedan atender las responsabilidades que se desprenden del derecho fundamental de asociación y libertad sindical. El Gobierno Nacional reglamentará la materia⁴, en concertación con los representantes de las centrales sindicales (destaca la Sala con negrilla).

En consecuencia, el Constituyente de 1.991 y el legislador en las leyes 50 de 1990, 362 de 1997 y 584 de 2000 autorizan el derecho de asociación sindical a los empleados públicos, en virtud del cual pueden constituir sindicatos, inscribir las correspondientes actas de creación y tener representantes que gozan de fuero sindical, el ejercicio de este derecho es semipleno⁵, en razón a que se enmarca en la modalidad de su vinculación con la administración, según la cual el régimen de servicio está determinado en la ley⁶, sin que sea posible fijar por vía de la convención colectiva las condiciones propias del empleo, tales como funciones, remuneración y prestaciones sociales.

El Congreso de la República aprobó mediante la ley 411 de 1.997, el Convenio 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública⁷, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo en 1.978. El campo de aplicación se extiende a todas las personas empleadas por la administración pública, entendiendo como "organización de empleados públicos", aquella que tenga "por objeto fomentar y defender los intereses de los empleados públicos".

Interesan al tema de la consulta las disposiciones contenidas en los artículos 7º y 8º del instrumento internacional, sobre "procedimientos para la determinación de las condiciones de empleo" y "solución de conflictos". Dicen las normas citadas:

"Artículo 7º. Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones".

"Artículo 8º. La solución de los conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados".

Estima la Sala que las disposiciones transcritas merecen especial consideración en razón a que las condiciones de empleo en el sector público - funciones y remuneración-, respecto de los empleados públicos, son determinados de manera unilateral por el Estado, aún en el caso de llegar el respectivo empleador estatal a acuerdos con su sindicato de empleados públicos o mixto, si fuere el caso, conforme al convenio 151.

Respecto de las relaciones laborales de los servidores del Estado, la Carta Política mantiene la diferencia de la clasificación entre empleados públicos y trabajadores oficiales; en efecto, en el artículo 123, el género servidores públicos distingue entre empleados y trabajadores del Estado.

El artículo 150 superior también establece diferencia en el ámbito de competencia del legislador y del Gobierno Nacional con relación a la normatividad aplicable a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales, así:

Artículo 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

f) Fijar el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales (destaca la sala con negrilla).

Por tanto, según la Carta Política, corresponde al Congreso, por medio de ley marco, fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, mientras que al Presidente de la República compete señalar las funciones especiales de los empleados públicos y fijar sus emolumentos (artículos 150.19.e y 189.14). Las normas citadas radican en el gobierno la facultad de desarrollar reglamentariamente las leyes marco expedidas por el Congreso en el campo salarial y prestacional, al señalar que el Ejecutivo se sujeta a las disposiciones generales establecidas por el legislador.

Por ello, aclaró la Corte Constitucional que el artículo 7° del convenio 151 no prevé un derecho de negociación colectiva pleno para todos los servidores públicos, sino establece que los Estados deben adoptar "medidas adecuadas a las condiciones nacionales" que estimulen y fomenten la negociación entre las autoridades y las organizaciones de empleados públicos, lo cual es compatible con el ordenamiento constitucional. Así mismo, la posibilidad de establecer otros métodos que permitan a los representantes de tales organizaciones "participar en la determinación de dichas condiciones", armoniza con la existencia de consultas y peticiones y de llegar a acuerdos con las autoridades administrativas, de conformidad con las funciones previstas en el artículo 414 del C.S.T. a favor de los sindicatos de empleados públicos y con los alcances del convenio 151, sin perjuicio de las competencias constitucionales del Congreso y del Presidente de la República de fijar unilateralmente el régimen salarial y prestacional, así como las condiciones de trabajo.

Igualmente, la solución de conflictos según el artículo 8° del convenio, debe tratar de lograrse "de manera apropiada a las condiciones nacionales"; por tanto, tampoco vulnera el ordenamiento constitucional, porque no desconoce la facultad de las autoridades, una vez agotada la concertación, expedir unilateralmente los actos jurídicos que fijan los emolumentos de los empleados públicos, entendido bajo el cual la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de las normas citadas.

El artículo 416 del C.S.T. que prohíbe la negociación colectiva a los empleados públicos se encuentra vigente, toda vez que los artículos 7° y 8° del convenio 151 de la OIT, sobre condiciones de empleo y solución de conflictos, se entienden sin perjuicio de la facultad ya mencionada por parte de las autoridades para expedir unilateralmente los actos jurídicos que fijan las funciones y emolumentos de los empleados públicos, previo agotamiento de medios de concertación.

Por tanto, es criterio de esta Sala que no se ajusta a la Carta, ni al convenio 151 de la OIT, tampoco a la ley, acordar en las convenciones colectivas de trabajo celebradas por universidades oficiales del orden nacional, o disponer en actos administrativos que los beneficios extralegales, bonificaciones y auxilios se extiendan a los empleados públicos sindicalizados, porque estas materias son competencia del legislador en concurrencia con el gobierno nacional, por mandato de la Constitución Política.

Principio de 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",⁸ 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-, impuso una limitación a su autonomía en materia salarial y prestacional, al disponer que el régimen en estas materias, correspondiente a sus docentes, es fijado por el Gobierno Nacional, de acuerdo con la ley marco que expida el Congreso. El artículo 77 de la ley 30 señala:

⁸El régimen salarial y prestacional de los profesores de las universidades estatales u oficiales se regirá por la ley 4ª de 1.992. Los decretos
Concepto Sala de Consulta C.E. 1355 de 2001 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil **EVA - Gestor Normativo**

reglamentarios y las demás normas que la adicionan y complementan".

A su vez, el artículo 20 de la ley 4ª de 1.992, prevé:

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

Lo anterior significa que la intervención del legislador en materia de salarios y prestaciones sociales de las universidades oficiales encuentra fundamento en el artículo 150, numeral 19, ordinal e) de la Carta Política, según el cual, corresponde al Congreso fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos; esa facultad que se traduce en la expedición de normas marco, tiene desarrollo en la ley 4ª de 1.992 que señala los objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, sin que excluya a las universidades estatales, las cuales se encuentran sujetas a estas disposiciones⁹.

Por tanto, tampoco es viable que en virtud del principio de autonomía universitaria, se extiendan en actos administrativos los beneficios acordados en las convenciones colectivas de trabajo, tales como primas extralegales, bonificaciones y auxilios a los empleados públicos sindicalizados, sin que la distinción de empleado del orden administrativo o docente, tenga relevancia jurídica porque la ley 4ª de 1992, prevé :

Artículo 10. Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de las mismas, carece de todo efecto y no creará derechos adquiridos (destaca la Sala con negrilla).

Esta disposición con carácter perentorio, genera una competencia exclusiva a cargo del Gobierno Nacional que además lo habilita en forma excluyente frente a los demás.

Acciones legales respecto de acuerdos o convenios que extendieron beneficios extralegales a empleados públicos

La convención colectiva de trabajo puede ser terminada mediante la denuncia, o en los términos del artículo 479 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 14 del decreto ley 616 de 1.954¹⁰, bien sea por el empleador o por los trabajadores. Sin embargo, la denuncia proveniente del empleador no altera la vigencia de la convención, pues no pudiendo presentar pliego de peticiones, no da lugar a la iniciación del conflicto colectivo.

En efecto, de conformidad con el artículo 479 citado, la denuncia es un derecho que la ley concede a las partes para dar por terminada la convención, aun cuando en realidad, y como lo precisa la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral esta, "...no termina hasta tanto se firme una nueva convención"¹¹

Por tanto, la denuncia puede ser presentada por los trabajadores, por los empleadores y por ambas partes de manera conjunta. Para su validez deben reunirse los siguientes elementos:

que conste por escrito;

que sea presentada ante el inspector del trabajo o el alcalde, y

que sea entregada a su destinatario.

Con todo, como los contenidos normativos que extendieron beneficios convencionales a empleados públicos quebrantan los ordenamientos constitucionales que regulan el régimen salarial y prestacional de dichos servidores (artículos 150.19.e y 189.14), con fundamento en la supremacía constitucional, debe acatarse el precepto contenido en el artículo 4º de la Carta Política, según el cual, en caso de incompatibilidad entre la Constitución Política y la ley u otra norma jurídica -la convención colectiva y los actos administrativos son normas jurídicas-, se deben aplicar las disposiciones constitucionales, sin perjuicio de la responsabilidad de que trata el artículo 6º ibídem, por infringir el estatuto superior y las leyes y por omisión o extralimitación de los servidores públicos.

Por tanto, independientemente de que la convención colectiva denunciada siga rigiendo hasta tanto se firme una nueva convención, un Estado de derecho, fundado en la jerarquía normativa impide que las autoridades den eficacia a un acto jurídico contrario al ordenamiento superior. De manera que la convención colectiva que otorga beneficios extralegales a empleados públicos es ineficaz.

En consecuencia, dentro del marco de lo dispuesto por el artículo 4º de la Carta Política, las autoridades administrativas están habilitadas para inaplicar los acuerdos o convenios colectivos que extendieron beneficios extralegales, porque según el artículo 10 de la ley 4ª de 1.992 carecen de todo efecto y no crean derechos adquiridos.

La Sala para concluir este aspecto, advierte que pueden distinguirse dos hipótesis distintas cuya solución en cada caso se resume, así:

Cuando se trata de aplicar directamente cláusulas de la convención que extienden los beneficios a los empleados públicos, la inaplicación de éstos conlleva a que los ordenadores del gasto de las universidades oficiales se abstengan de efectuar dichos pagos.

En los casos en los cuales se dicte acto administrativo general que incorpore los beneficios de la convención, bien sea porque en ella así esté

previsto o en los casos donde la administración los otorgue en forma directa y unilateral, procede la inaplicación de tales actos, sin perjuicio de las acciones contencioso administrativas pertinentes, contra los actos creadores de situaciones jurídicas concretas, salvo que el particular consienta en su revocatoria conforme a los artículos 73 y 74 del C.C.A.

La inaplicación se entiende que produce efectos hacia el futuro.

Convenio 151 de la OIT en la legislación interna, sus efectos y alcance

La Carta Fundamental, prevé la integración de los convenios internacionales del trabajo, artículo 53 superior, según el cual, tales convenios "debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna"¹².

Sin embargo, respecto de los convenios de la OIT deben tenerse en cuenta las precisiones hechas por la Corte Constitucional sobre ellos:

Los convenios de la O.I.T. no requieren, como exigencia internacional, formalmente de "ratificación" como lo exige la Convención de Viena - Derecho de los Tratados-, para los tratados ordinarios entre Estados, es decir, que el Presidente de la República no tiene que efectuar el canje o depósito de instrumentos de ratificación o la adhesión del Estado, sino simplemente comunicar al Director General de la Organización que tal instrumento ha sido aprobado por el órgano legislativo interno, información que se da también al Secretario General de la Organización de Naciones Unidas para efectos del registro y la publicación a que alude el artículo 102 de la Carta de la misma (sentencia C-562 de octubre 22 de 1992. Magistrado Ponente : Dr. Jaime Sanín Greffenstein).

El legislador mediante la ley 584 de 2000 teniendo en cuenta " las especificidades" del ámbito nacional y el compromiso internacional de Colombia con la OIT, regula el derecho de sindicación, el fuero y los permisos sindicales, como mecanismos de protección del derecho de asociación de los servidores públicos.

Respecto de los efectos y alcance del convenio, la Corte Constitucional los determinó en la sentencia en la que efectuó el control de constitucionalidad de la ley 411 de 1997 contentiva del mismo, en los siguientes términos:

Con todo, los artículos 7º y 8º plantean problemas constitucionales en relación con los empleados públicos, ya que la Carta establece que las funciones y remuneraciones de estos servidores son establecidas de manera unilateral por el Estado en los distintos órdenes territoriales. Así, según la Constitución, el Congreso, por medio de una ley marco, fija el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y de los miembros del Congreso Nacional, mientras que el Presidente señala la funciones especiales de los empleados públicos y fija sus emolumentos (CP arts 150 ord 19 y 189 ord. 14). Este reparto de competencias se reproduce en el ámbito territorial, pues las asambleas y los concejos determinan las escalas de remuneración de los distintos empleos, mientras que los gobernadores y los alcaldes señalan sus funciones especiales y fijan sus emolumentos (CP arts 300 ord. 7º, 305 ord. 7º, 313 ord. 6º y 315 ord 7º). Por ende, conforme a la Constitución, las condiciones de trabajo (funciones y remuneración) de los empleados públicos son determinadas unilateralmente por el Estado, por lo cual pareciera que los artículos 7º y 8º de la convención bajo revisión no pudieran ser aplicados a este tipo específico de servidores públicos, y que entonces fuera necesario que se condicionara la exequibilidad de esas disposiciones.

Sin embargo, la Constitución reconoce a todas las personas el derecho a participar en las decisiones que puedan afectarlas (CP art. 2º). Además, en materia de conflictos de trabajo, la Carta establece que es deber del Estado promover la concertación y otros medios de similar naturaleza para la solución pacífica de esas controversias (CP art. 55). Nótese que esta última norma no distingue, lo cual significa que el deber del Estado de fomentar una solución concertada se predica de todos los conflictos laborales. Conforme a lo anterior, los empleados públicos tienen derecho a participar, en alguna forma, en la definición de sus condiciones de trabajo, puesto que se trata de determinaciones que indudablemente los afectan. Igualmente, en desarrollo del mandato del artículo 55 superior, es deber del Estado promover la concertación también en caso de que ocurra un conflicto colectivo en relación con los empleados públicos pues, como se dijo, la Carta consagra una obligación estatal general. Por ende, la decisión de excluir a los empleados públicos de los beneficios propios de la negociación (artículos 7º y 8º de la Convención bajo revisión), no parece adecuada, pues no sólo desconoce el derecho de estos servidores a participar en alguna forma en decisiones que los afectan significativamente sino que, además, restringe indebidamente la obligación estatal de promover una solución concertada y pacífica de todos los conflictos laborales. En tales circunstancias, y en virtud del principio hermenéutico de armonización concreta o de concordancia práctica, según el cual siempre se debe preferir aquella interpretación que permite satisfacer simultáneamente las normas constitucionales en conflicto, la Corte entra a analizar si es posible hacer compatible la facultad que tienen las autoridades de señalar unilateralmente las condiciones de trabajo de los empleados públicos con el deber del Estado de promover la solución concertada de los conflictos laborales y con el derecho de los empleados públicos a participar en estas determinaciones.

La Corte encuentra que esa armonización es posible, por cuanto la facultad de las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de trabajo y los emolumentos de los empleados públicos en manera alguna excluye que existan procesos de consulta entre las autoridades y los trabajadores sobre esta materia, y que en caso de conflicto, se busquen, hasta donde sea posible, soluciones concertadas, tal y como lo establece el artículo 55 superior. Esto significa que nada en la Carta se opone a que los empleados públicos formulen peticiones a las autoridades sobre sus condiciones de empleo y las discutan con ellas con el fin de lograr un acuerdo en la materia, lo cual implica que el derecho de negociación colectiva no tiene por qué considerarse anulado. Sin embargo, y a diferencia de lo que sucede con los trabajadores oficiales, que tienen un derecho de negociación pleno, la búsqueda de soluciones concertadas y negociadas no puede llegar a afectar la facultad que la Carta confiere a las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de empleo. Esto significa que la creación de mecanismos que permitan a los empleados públicos, o sus representantes, participar en la determinación de sus condiciones de empleo es válida, siempre y cuando se entienda que en última instancia la decisión final corresponde a las autoridades señaladas en la Constitución, esto es, al Congreso y al

Presidente en el plano nacional, y a las asambleas, a los concejos, a los gobernadores y a los alcaldes en los distintos órdenes territoriales, que para el efecto obran autónomamente. Con esa misma restricción, es igualmente legítimo que se desarrollen instancias para alcanzar una solución negociada y concertada entre las partes en caso de conflicto entre los empleados públicos y las autoridades.

Ahora bien, las anteriores precisiones en manera alguna implican que la Corte debe condicionar el alcance de los artículos 7º y 8º del convenio bajo revisión en relación con los empleados públicos, por cuanto esas normas autorizan a tomar en cuenta las especificidades de las situaciones nacionales. Así, el artículo 7º no consagra un derecho de negociación colectiva pleno para todos los servidores públicos sino que establece que los Estados deben adoptar "medidas adecuadas a las condiciones nacionales" que estimulen la negociación entre las autoridades públicas y las organizaciones de servidores públicos, lo cual es compatible con la Carta. Además, esa misma disposición prevé la posibilidad de que se establezcan "cualesquiera otros métodos" que permitan a los representantes de los servidores estatales "participar en la determinación de dichas condiciones", lo cual es armónico con la posibilidad de que existan consultas y peticiones de los empleados públicos a las autoridades, sin perjuicio de las competencias constitucionales de determinados órganos de fijar unilateralmente el salario y las condiciones de trabajo de estos empleados. Igualmente, el artículo 8º reconoce que los procedimientos conciliados de solución de las controversias deben ser apropiados a las condiciones nacionales, por lo cual la Corte entiende que esa disposición se ajusta a la Carta, pues no desconoce la facultad de las autoridades de, una vez agotados estos intentos de concertación, expedir unilateralmente los actos jurídicos que fijan las funciones y los emolumentos de los empleados públicos. En tal entendido, la Corte declarará la exequibilidad de esas disposiciones (C-377/98. Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero).

La Sala concluye conforme a la providencia transcrita y a las consideraciones formuladas que las normas de la ley 411 se entienden dictadas para estimular la utilización de procedimientos de negociación, en la fijación de condiciones de empleo, sin que tales procedimientos sustituyan el mandato legal asignado en el artículo 416 del C.S.T.

La Sala responde:

1. No se ajusta a la Constitución, a los convenios de la OIT ni a la ley, acordar en las convenciones colectivas de trabajo celebradas por universidades oficiales del orden nacional, o disponer en actos administrativos que los beneficios acordados en las convenciones colectivas de trabajo, tales como primas extralegales, bonificaciones y auxilios, se extiendan a los empleados públicos, administrativos, sindicalizados, porque la competencia para fijar el régimen salarial, prestacional, de dotaciones y emolumentos de tales servidores, corresponde al legislador y al Gobierno Nacional.

2. Como tales acuerdos o convenios son contrarios al ordenamiento constitucional, deben inaplicarse con fundamento en la supremacía del Estatuto Superior, que ordena en caso de incompatibilidad entre la Constitución u otra norma jurídica, aplicar las disposiciones constitucionales (art. 4º de la C.P.).

En los casos en los cuales se dicte acto administrativo general que incorpore los beneficios de la convención, bien sea porque en ella así esté previsto o en los casos donde la administración los otorgue en forma directa y unilateral, procede la inaplicación de tales actos, sin perjuicio de las acciones contencioso administrativas pertinentes, contra los actos creadores de situaciones jurídicas concretas, salvo que el particular consienta en su revocatoria conforme a los artículos 73 y 74 del C.C.A.

La inaplicación se entiende que produce efectos hacia el futuro.

3. La inaplicación de los acuerdos o convenios mediante los cuales se extendieron a empleados públicos sindicalizados beneficios extralegales como bonificaciones y auxilios, da lugar a que los ordenadores del gasto se abstengan de efectuar dichos pagos.

4. El artículo 416 del C.S.T. si bien prohíbe la negociación colectiva a los empleados públicos y se encuentra vigente, el convenio 151 de la OIT aprobado por la ley 411 de 1.997 implica "estimular el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación, entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos de las condiciones de empleo", mediante eventuales mecanismos de concertación, sin perjuicio de la facultad de las autoridades para expedir unilateralmente los actos jurídicos que fijan las funciones y emolumentos de los empleados públicos.

5. El convenio 151 de la OIT hace parte de nuestra legislación interna desde la ratificación del convenio, conforme a lo dispuesto por el artículo 53 superior; los efectos y alcance del mismo en el régimen de administración pública, están determinados en la respuesta anterior.

Transcríbase al señor Ministro de Educación Nacional. Igualmente envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO
Presidente de la Sala
LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

CESAR HOYOS SALAZAR
FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE
ELIZABETH CASTRO REYES
Secretaria de la Sala

Notas de pie de página:

condiciones de trabajo de sus asociados. Asesorar a sus miembros en la defensa de los derechos como empleados públicos, especialmente los relacionados con la carrera administrativa. Representar en juicio o ante las autoridades los intereses económicos comunes o generales de los agremiados, o de la profesión respectiva. Presentar a los respectivos jefes de la administración memoriales respetuosos que contengan solicitudes que interesen a todos sus afiliados en general, o reclamaciones relativas al tratamiento de que haya sido objeto cualquiera de éstos en particular, o sugerencias encaminadas a mejorar la organización administrativa o los métodos de trabajo. Promover la educación técnica y general de sus miembros. Prestar socorro a sus afiliados en caso de desocupación, de enfermedad, invalidez o calamidad. Promover la creación, el fomento o subvención de cooperativas, cajas de ahorro, de préstamos y de auxilios mutuos, escuelas, bibliotecas, institutos técnicos o de habilitación profesional, oficinas de colocación, hospitales, campos de experimentación o de deporte y demás organismos adecuados a los fines profesionales, culturales, de solidaridad y de previsión, contemplados en los estatutos. Adquirir a cualquier título y poseer los bienes inmuebles y muebles que requieran para el ejercicio de sus actividades.

2. Sentencia C-110/94

3. El artículo 416 del C.S.T. fue declarado exequible en el entendido que la frase "aun cuando no puedan declarar o hacer la huelga" únicamente es aplicable a los sindicatos de trabajadores oficiales que laboren para entidades encargadas de prestar servicios públicos que la ley califique como esenciales. C-110/94.

4. Decreto reglamentario 2813 del 29 de diciembre de 2000.

5. La Corte Constitucional en sentencia C-593/93 declaró la inexequibilidad del artículo 409 del C.S.T., porque prohibía el fuero sindical, de modo general, para quien fuera empleado público y por esa sola circunstancia. Consideró, sin embargo, que "no obstante, la concurrencia de otras circunstancias si puede inhibir la existencia del fuero. Tal sería: el ser funcionario o empleado que ejerza jurisdicción, autoridad civil o política o cargos de dirección administrativa".

6. En este mismo sentido, se pronunció la Sala en la consulta 1350 de 28 de junio de 2001.

7. La ley 411 de 1.997 y el Convenio 151 fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional en la sentencia C-377/98.

8. Corte Constitucional sentencia C-220/97.

9. Sobre autonomía universitaria en materia salarial y prestacional, la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia C-053/98.

10. El inciso final del artículo 11 de la ley 100 de 1.993, autorizó la denuncia de la convención colectiva en los aspectos referentes a salud, pensión o cualquiera otro regulados por la ley de seguridad social. La norma fue reglamentada por el decreto 692 de 1.994, que en su artículo 48 permitía ejercer el derecho de denuncia tanto a trabajadores como empleadores, con el fin de armonizar las convenciones colectivas o pactos colectivos de trabajo a las disposiciones de la ley 100 de 1.993. La Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de 31 de julio de 1.996, Rad. 10582 resolvió sobre la legalidad del artículo 48 citado y declaró la nulidad de la frase "aún cuando la denuncia sólo hubiere sido presentada por una de las partes", reiterando que sólo los trabajadores tienen el derecho a provocar el conflicto colectivo de trabajo.

11. Sentencia del 22 de noviembre de 1984.

12. La ley 411 de 1997 por la cual se aprobó el convenio 151 de la OIT, dispone en el artículo 2º que "obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma". El Ministerio de Relaciones Exteriores informa que la dirección general de la oficina internacional del trabajo confirmó la ratificación del convenio el 8 de diciembre de 2000.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 14:18:16