



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA**  
**SUBSECCIÓN B**

**Consejero Ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de julio de dos mil veintitrés (2023)

**Radicado:** 11001-03-24-000-2018-00147-00  
**Número interno:** 4065-2018  
**Demandante:** Martha Isabel Acero Ríos  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Quindío  
**Acción:** Simple nulidad  
**Tema:** Demanda de nulidad contra la Resolución N° 1707 de 14 de agosto de 2014, expedida por la Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ – *“Por medio de la cual se adopta el Acuerdo realizado por la mesa de negociación sindical de la Corporación Autónoma Regional del Quindío”*.

La Sala decide la demanda de nulidad que en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, presentó la señora Martha Isabel Acero Ríos, contra la Resolución N° 1707 de 14 de agosto de 2014, expedida por la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ – *“Por medio de la cual se adopta el Acuerdo realizado por la mesa de negociación sindical de la Corporación Autónoma Regional del Quindío”*.

## I. ANTECEDENTES

### 1. La Demanda

La ciudadana Martha Isabel Acero Ríos, presentó demanda de nulidad, contra la Resolución N° 1707 de 14 de agosto de 2014, expedida por la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ – *“Por medio de la cual se adopta el Acuerdo realizado por la mesa de negociación sindical de la Corporación Autónoma Regional del Quindío”*.



No. Interno: 4065-2018  
Demandante: Martha Isabel Acero Ríos  
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ

## 1.1. El Acto Acusado

La señora Martha Isabel Acero Ríos, pretende que se declare la nulidad de la Resolución N° 1707 de 14 de agosto de 2014, expedida por la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, por medio del cual se aprobó en su integridad el “(...) *el Acuerdo realizado por la mesa de negociación sindical de la Corporación Autónoma Regional del Quindío*”, en cuyo contenido se dispuso en la cláusula tercera el reconocimiento de un beneficio por antigüedad en los siguientes términos:

### i) Resolución N° 1707 de 14 de agosto de 2014

**“RESOLUCIÓN N° 1707  
(14 de agosto de 2.014)**

**POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA ELACUERDO REALIZADO POR LA  
MESA DE NEGOCIACIÓN SINDICAL DE LA CORPORACIÓN AUTONOMA  
REGIONAL DEL QUINDIO**

**EL DIRECTOR GENERAL (E) DE LA CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL  
DEL QUINDIO**, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el Decreto 1092 de 2012 y previa las siguientes

#### **CONSIDERACIONES**

(...)

#### **RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Adoptar el acuerdo final realizado en las distintas mesas de negociación sindical en el sentido y con el alcance fijado en las distintas sesiones de negociación.

**PARAGRAFO ÚNICO:** Las actas elaboradas en cada una de las sesiones hacen parte integral del presente acto administrativo y sirven como criterio de interpretación a cada una de las cláusulas.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Allegar copia de esta Resolución acompañada del acuerdo final y las actas respectivas al Ministerio de Trabajo Seccional Quindío para lo de su competencia.

**ARTÍCULO TERCERO:** Los acuerdos alcanzados tenderán la vigencia prevista en el acuerdo final de negociación.

**ARTÍCULO CUARTO:** El presente acto administrativo rige a partir de su expedición.



No. Interno: 4065-2018  
Demandante: Martha Isabel Acero Ríos  
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ

## COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Armenia, Quindío, a los Quince (15) días del mes de agosto de Dos Mil Catorce (2.014).

### **JHON FABIO SUAREZ VALREO**

Director General (E)

Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ). (...)

ii) Acuerdo Final de Negociación Sindical 2014

### **“ACUERDO FINAL DE NEGOCIACIÓN SINDICAL 2014**

#### **SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL**

#### **SUBDIRECTIVA SINTRAMBIENTE ARMENIA**

Armenia Julio 21 2014

### **Capítulo I: CLÁUSULAS SOCIO ECONOMICAS**

#### **CLAUSULA PRIMERA: DOTACIONES**

(...)

#### **CLÁUSULA TERCERA: RECONOCIMIENTO DE ANTIGÜEDAD**

“La Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ a partir de la vigencia 2015 conviene reconocer pecuniariamente la antigüedad de sus servidores públicos, de la siguiente manera:

- a) Para los empleados públicos que cumplan cinco (5) años consecutivos de servicio a La Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, el equivalente a cinco (5) días de salario que devengue el empleado público amparado por el presente Pliego de Negociación Sindical.
- b) Para los empleados públicos que cumplan diez (10) años consecutivos de servicio a La Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, el equivalente a diez (10) días de salario que devengue el empleado público amparado por el presente Pliego de Negociación Sindical.
- c) Para los empleados públicos que cumplan quince (15) años consecutivos de servicio a la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, el equivalente a quince (15) días de salario que devengue el empleado público amparado por el presente Pliego de Negociación Sindical.
- d) Para los empleados públicos que cumplan veinte (20) años consecutivos de servicio a la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, el equivalente a veinte (20) días de salario que devengue el empleado público amparado por el presente Pliego de Negociación Sindical.
- e) Para los empleados públicos que cumplan veinticinco (25) años consecutivos de servicio a La Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, el equivalente



No. Interno: 4065-2018

Demandante: Martha Isabel Acero Ríos

Demandado: Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ

- a veinticinco (25) días de salario que devengue el empleado público amparado por el presente Pliego de Negociación Sindical.
- f) Para los empleados públicos que cumplan treinta (30) años consecutivos de servicio a La Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, el equivalente a treinta (30) días de salario que devengue el empleado público amparado por el presente Pliego de Negociación Sindical.
- g) Para los empleados públicos que cumplan treinta y cinco (35) años consecutivos de servicio a La Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, el equivalente a treinta y cinco (35) días de salario que devengue el empleado público amparado por el presente Pliego de Negociación Sindical.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** Este reconocimiento pecuniario por antigüedad no constituye salario y se pagará al empleado público junto con la bonificación por año y beneficia a los funcionarios que cumplieron y cumplen años al servicio de la CRQ a partir de la presente vigencia.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Este reconocimiento pecuniario por antigüedad no sufrirá interrupciones en los siguientes casos: Permisos sindicales, permisos remunerados, ni incapacidades”.

**ESTA CLAUSULA ES APROBADA POR LOS ASISTENTES**

Con la observación del Dr CARLOS ALBERTO MAYA LÓPEZ Quien vota negativamente esta cláusula argumentando implicaciones financieras que traería a futuro.

(...)

**En constancia de lo acordado se firma:**

**Fabio Suarez Valero**  
Director General (E)

**Gabriela Valencia Vásquez**  
Subdirectora Administrativa

**Carlos Jairo Gaviria Ceballos**  
Subdirector de Control y Regulación Ambiental (E)

**DELEGADOS**

**Sintrambiente Subdirectiva Armenia:**

María Lucelly Ramírez Gómez  
Presidenta  
Negociadora

Néstor Jairo Rodríguez  
Fiscal Suplente  
Negociador

Carlos Humberto Amaya Tamayo  
Negociador

**ACOMPAÑANTE**

James Ortega Argoti  
Sintrambiente Nacional (...). (sic)



## 1.2. Normas violadas y concepto de violación

La parte demandante expone como normas violadas las siguientes:

Constitución Política, artículo 6, 121, 150 numerales 7 y 19 (literal e).

Ley 4 de 1992, artículos 1, 4 y 10.

La accionante considera que la resolución demandada fue expedida i) con infracción de las normas en las que debía fundarse y ii) con desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió, por las siguientes razones:

Indicó que la Resolución N° 1707 de 14 de agosto de 2014, expedida por la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, aprobó en su integridad “(...) *el Acuerdo realizado por la mesa de negociación sindical de la Corporación Autónoma Regional del Quindío*”, en cuyo contenido se dispuso en la cláusula tercera el reconocimiento de un beneficio por antigüedad a favor de los empleados de la entidad, desconociendo las normas constitucionales y legales, que le otorgan la competencia a otras autoridades de mayor jerarquía para establecer tales emolumentos.

Precisó que el artículo 150, numeral 19, literal e) faculta al Congreso de la República para que a través de una ley marco regule, de forma general, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos del orden nacional, por lo que el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, al proferir el acto administrativo demandado, no solo vulneró la referida norma constitucional, sino que se extralimitó en sus funciones, al haber negociado con Sintrambiente Subdirectiva Armenia, el reconocimiento de prestaciones económicas que no le correspondían.

Adujo que, según el artículo 150, numeral 7°, corresponde al Congreso de la República determinar la estructura de la administración nacional incluidas las Corporaciones Autónomas Regionales. De esta manera, las normas legales y reglamentarias que desarrollan este precepto constitucional, relativas a la planta de personal y régimen salarial y prestacional de los funcionarios y empleados de estas



No. Interno: 4065-2018  
Demandante: Martha Isabel Acero Ríos  
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ

entidades, no reconocen emolumentos por antigüedad en el servicio como lo establece la resolución demandada.

Señaló que el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, desconoció los límites de responsabilidad que le impone el artículo 6° de la Constitución, por no respetar el principio de legalidad, previsto en el artículo 121 de la Carta Política, al reconocer prestaciones económicas que no tienen fundamento legal alguno.

Afirmó que a los empleados públicos solo les está permitido recibir emolumentos salariales y prestacionales reconocidos por la constitución y la ley; por ende, los representantes legales de las entidades públicas no están autorizados para crear o establecer este tipo de derechos laborales a través de actos administrativos, toda vez que ello implica una extralimitación de sus funciones. En consecuencia, la bonificación por antigüedad reconocida en la Resolución N° 1707 de 2014, carece de todo efecto jurídico y no creara derechos adquiridos, por ser contraria a la Constitución y la Ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 4ª de 1992.

## 2. Trámite Procesal

Mediante Auto de 9 de agosto de 2019, se admitió la demanda, se ordenó la notificación a las partes e intervinientes y se ordenó la comunicación de la existencia del proceso a la comunidad, por medio de la página web de la Corporación<sup>1</sup>.

## 3. Intervenciones

**3.1 La Corporación Autónoma Regional del Quindío – CQR** <sup>-2</sup>, manifestó que la entidad a *mutuo proprio* ha suspendido desde el año 2017 el pago de suma alguna por concepto de reconocimiento pecuniario por antigüedad a sus servidores públicos de conformidad con la cláusula tercera del acuerdo de negociación sindical del año 2014, vigente a partir del año 2015, tal y como consta en la comunicación

---

<sup>1</sup> Folios 35 - 36

<sup>2</sup> Folio 49



interna N° 1239 de 9 de diciembre de 2019, expedida por el Subdirector administrativo y Financiero de la Corporación.

Por otro lado, propuso la excepción de fondo denominada “*Inobservancia y falta de aplicación actual de la Resolución 1707 de 2014 emanada de la Dirección General de la CRQ*”.

#### **4. Alegatos de conclusión**

Mediante auto de 14 de diciembre de 2020<sup>3</sup> se dispuso adoptar las siguientes medidas:

- i) Tener por saneado el proceso, en el sentido de precisar que el Consejo de Estado es competente en única instancia para conocer de la norma demandada, toda vez que fue expedida por una autoridad del orden nacional – Corporación Autónoma Regional del Quindío – CQR, de conformidad con lo dispuesto por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado<sup>4</sup>.
- ii) Entender como parte del acto administrativo demandado (Resolución n° 1707 de 14 de agosto de 2014), el acuerdo final de negociación sindical 2014 suscrito entre la Corporación Autónoma Regional del Quindío y el Sindicato de Trabajadores del Sistema Nacional Ambiental – Subdirectiva – Sintrambiente Armenia, contentivo de la cláusula 3 y obrante en el expediente.
- iii) Tener como pruebas los documentos aportados por las partes, prescindiendo de un mayor termino probatorio, y
- iv) Correr traslado por el término de diez (10) días a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público, para que conceptuara sobre el asunto, si lo estimaba pertinente.

<sup>3</sup> Folios 63 - 65 Se aclara que en el contenido del auto de la referencia se indicó que, por tratarse de un asunto de pleno derecho sin solicitud de pruebas adicionales o excepciones, se procedería a proferir sentencia anticipada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto Legislativo 806 de 2020, por lo que no era necesario convocar a audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>4</sup> Corte Constitucional Sentencias C-593 de 1995, C-689 de 2011 y C-127 de 2018. Del Consejo de Estado, sentencias de 25 de marzo de 2010, expediente N° 11001-03-24-000-2004-00306-01 y 10 de mayo de 2012, expediente N° 68001-23-31-000-2004-00865-00.



**4.1 La parte demandante, guardo silencio.**

**4.2 La parte demandada**

**4.2.1 La Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, guardó silencio.**

**4.2.2 El Municipio de Pitalito – Huila, guardó silencio**

## **5. Concepto del Ministerio Público.**

El agente del Ministerio Público solicitó que se acceda a las pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes razones<sup>5</sup>:

Indicó que reconocimiento pecuniario por antigüedad, es una prestación constitutiva de salario, porque es un beneficio que se estableció para recibirse en virtud de una relación subordinada de trabajo y se paga cada cinco años, esto es, de manera regular y periódica, y para su causación no existen requisitos diferentes a la de ser empleado público de la corporación demandada, razón por la que debe entenderse que retribuye un servicio de manera directa.

Destacó que la remuneración directa del servicio es aquella que tiene su fuente próxima o inmediata en el servicio personal prestado por el empleado, por ende, lo regulado mediante los apartes acusados de la resolución demandada no fue una prestación social, sino claramente una retribución asimilable a salario aun cuando expresamente se le hubiera negado la condición de factor salarial.

Aseveró que los empleados de las corporaciones autónomas regionales son servidores públicos del orden nacional, en virtud de la naturaleza jurídica que se les ha reconocido a dichas entidades, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, en armonía con el numeral 7° del artículo 150 superior y las sentencias a C-578 de 1999, C-994 de 2000 y C-894 de 2003.

Afirmó que la competencia para fijar el régimen salarial de los empleados públicos del orden nacional es del Gobierno Nacional, de acuerdo con las normas, objetivos y criterios definidos por el legislador.

---

<sup>5</sup> Folios 202 - 209





**No. Interno:** 4065-2018  
**Demandante:** Martha Isabel Acero Ríos  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ

Precisó que la competencia asignada al Gobierno Nacional en materia de régimen salarial de los empleados públicos del orden nacional es exclusiva, por lo que el desconocimiento de esa regla de competencia tiene prevista una consecuencia muy especial en el ordenamiento jurídico colombiano, como es la de la ineficacia, tal y como se desprende la regla del artículo 10 de la Ley 4 de 1992.

Refirió que en virtud de lo dispuesto en el Decreto Ley 1042 de 1978, la Ley 4 de 1992 y los Decretos 2489 de 2006, 4963 de 2011 y 330 y 333 de 2018; además de la asignación básica, son elementos de salario creados por el Gobierno Nacional, para empleados públicos del orden nacional, los siguientes: bonificación por servicios prestados, incrementos de salario por antigüedad, prima de servicios, auxilio de alimentación, reconocimiento por coordinación, auxilio de transporte, viáticos, gastos de representación, prima de riesgo y prima técnica.

Adujo que los incrementos de salario por antigüedad o prima de antigüedad es un factor salarial que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 49 de Decreto 1042 de 1978 y el Decreto 540 de 1977, está establecido en favor de los servidores públicos del orden nacional que habiéndose vinculado con anterioridad al 1 de abril de 1976, gozaban de asignaciones correspondientes a la tercera o cuarta columna salarial contenida en el Decreto 540 de 1977.

De esta manera, concluyó que lo regulado por Director General de la Corporación Autónoma Regional del Quindío en los apartes acusados son manifiestamente contrarios a lo regulado por el Gobierno Nacional en materia de incrementos de salario por antigüedad o prima de antigüedad, por lo que consideró que los argumentos de la demanda tienen vocación de prosperidad.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

La Subsección es competente para conocer, privativamente y en única instancia, de la presente demanda de nulidad conforme con el numeral 1º del artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



## 2. Problema Jurídico

La Sala en el presente asunto, debe responder el siguiente problema jurídico:

Si la Resolución N° 1707 de 14 de agosto de 2014, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ – “*Por medio de la cual se adopta el acuerdo realizado por la mesa de negociación sindical de la Corporación Autónoma Regional del Quindío*”; en lo relativo a la cláusula tercera del acuerdo final de negociación sindical 2014, celebrado entre el Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema Nacional de Ambiente – SINTRAMBIENTE – Subdirectiva Armenia y la Corporación Autónoma Regional del Quindío - CQR, que establece el reconocimiento por antigüedad a favor de los empleados públicos de la entidad, se encuentra viciada de nulidad por haberse expedido con infracción de las normas en las que debía fundarse y con desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió.

Para efectos de resolver el problema jurídico planteado, la Sala abordará el estudio del siguiente aspecto: 1. (i) Naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales; (ii) Los responsables de regular el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos; (iii) El derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos, (iv) Límites en el ejercicio de la negociación sindical y (v) el caso concreto.

## 3. Marco normativo y jurisprudencial

### 3.1- Naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales.

En vigencia de la Constitución de 1886, las Corporaciones Autónomas Regionales, fueron creadas por el Legislador como personas jurídicas de derecho público, con carácter de establecimientos públicos adscritos o vinculados a las entidades del orden central de la Rama Ejecutiva del Poder Público, para el ejercicio de funciones administrativas y la prestación de determinados servicios públicos domiciliarios.

Posteriormente, con la expedición de la Constitución Política de 1991, el constituyente estableció la obligación del Estado de proteger el ambiente, así como



la garantía del derecho colectivo de todos los colombianos, a gozar de un ambiente sano. Con base en esos cometidos, se concibió la creación de las corporaciones autónomas regionales (CAR) como entidades encargadas de proteger, regular y vigilar el adecuado manejo y uso de los recursos naturales.

De esta manera, el numeral 7º del artículo 150 de la Carta Política le otorgó la facultad al Congreso de la República de reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales, de la siguiente forma:

[...] Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

[...]

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; **reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía**; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta. [Subraya la Sala].

Con fundamento en la citada función, el Congreso de la República aprobó la Ley 99 de 1993<sup>6</sup>, en la que se establece la naturaleza jurídica de las corporaciones<sup>7</sup>, así:

**Artículo 23. Naturaleza Jurídica.** Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

En este sentido, la jurisprudencia Constitucional y del Consejo de Estado, a partir de una valoración integral de los referidos preceptos Constitucionales y legales<sup>8</sup>, reconoció que las Corporaciones Autónomas Regionales, no se pueden identificar como entidades del sector central o descentralizado por servicios, ni tampoco de

<sup>6</sup> Ley 99 de 1993 (diciembre 22) «[p]or la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.» Decreto 1076 de 2015 (art. 1.2.5.1.1).

<sup>7</sup> «Su (sic) puede entonces concluir que las Corporaciones Autónomas Regionales gozan de una naturaleza especial, en virtud de la autonomía otorgada por la Constitución». Corte Constitucional. Auto 341 del 29 de noviembre de 2006.

<sup>8</sup> Ley 99 de 1993, Ley 489 de 1998 (artículos 39 y 40)



entes asimilables a los territoriales, pues el ámbito de ejercicio de sus competencias es de carácter regional, y está asociado con ecosistemas o cuencas específicos<sup>9</sup>.

En virtud de lo anterior, las Corporaciones Autónomas Regionales, han sido consideradas como entidades *sui generis* del orden nacional, dotadas de un régimen especial que les permite conjugar una serie de condiciones que garantizan su autonomía, la participación de las autoridades territoriales y la ejecución de una sola política ambiental y cuyas funciones se dirigen a preservar el medio ambiente y los recursos naturales, tal como se ha establecido, entre otras, en las sentencias de la Corte Constitucional C-593 de 1995<sup>10</sup>, C-275 de 1998<sup>11</sup>, C-994 de 2000<sup>12</sup>, C-689 de 2011<sup>13</sup>, C-035 de 2016, y C-127 de 2018.

---

<sup>9</sup> Así se estableció, por ejemplo, en la sentencia C-578 de 1999 al señalar: “En la Constitución de 1991, las Corporaciones Autónomas Regionales son recreadas como organismos de la administración del Estado, sólo que bajo un esquema distinto al del régimen anterior, pues se las considera como una organización administrativa con identidad propia, autónoma e independiente, y no como una especie dentro del género de los establecimientos públicos. **De suerte que en el momento actual no se articulan funcionalmente al sistema ordinario de la descentralización por servicios, ni están adscritas, por ende, a ningún ministerio o departamento administrativo.** Las Corporaciones Autónomas Regionales hacen parte de la estructura administrativa del Estado, como personas jurídicas autónomas con identidad propia, sin que sea posible encuadrarlas como otro organismo superior de la administración central (ministerios, departamentos administrativos, etc.), o descentralizado de este mismo orden, ni como una entidad territorial; es necesario convenir entonces, que resultan ser organismos nacionales claramente distintos y jurídicamente autónomos, con misiones y actividades específicas e inconfundibles, cuya misión es la de lograr el cumplimiento de los objetivos ambientales y sociales previstos en la Constitución que conduzcan a asegurar a todas las personas el derecho a gozar de un ambiente sano, y a tener a su disposición una oferta permanente de elementos ambientales”. Posición reiterada en la sentencia C-035 de 2016.

<sup>10</sup> *Sobre el particular se señaló: “[l]as corporaciones autónomas regionales son entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7o. de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; además, y en la medida definida por el legislador, respetando su autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley.” Aspecto reiterado en las sentencias C-035 de 2016 y C-127 de 2018.*

<sup>11</sup> Respecto de la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales se manifestó: “[e]s pues, claro, que en relación con esta materia, la Corte ha manifestado que las Corporaciones son personas jurídicas públicas del orden nacional, que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y que con la promulgación de Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía”.

<sup>12</sup> Para lo que aquí interesa se expresó: “[e]n varias oportunidades, esta Corte ha analizado la naturaleza jurídica de las CARs y ha concluido que éstas, si bien son personas jurídicas públicas del orden nacional, que cumplen cometidos públicos de interés del Estado, es igualmente cierto que con la promulgación de Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía”.

<sup>13</sup> Al respecto se señaló: “En punto a la naturaleza jurídica de las corporaciones autónomas regionales, la jurisprudencia de esta Corte ha sostenido que son (a) entidades administrativas del orden nacional, que tienen una naturaleza intermedia entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios; (b) que tienen finalidades relativas a la preservación del medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales; (c) que por tanto cumplen con objetivos de interés público; (d) que pueden representar a la Nación y ser agente del Gobierno Nacional; (e) que de conformidad con sus finalidades constitucionales, pueden participar en los procesos de elaboración y desarrollo de los planes de desarrollo de las entidades territoriales; (f) que cuentan con un régimen de autonomía que les garantiza la Constitución, de conformidad con el numeral 7 del artículo 150 de la Carta Política; (g) que están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley; y (h) que deben dar cumplida y oportuna aplicación a las normas constitucionales, legales y reglamentarias sobre su manejo y aprovechamiento”.



No. Interno: 4065-2018

Demandante: Martha Isabel Acero Ríos

Demandado: Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ

Esta posición fue asumida por la Sala Plena del Consejo de Estado, al ejercer el control inmediato de legalidad de ciertos actos dictados por Corporaciones Autónomas Regionales. Por ejemplo, la Sala Especial de Decisión No. 12, en sentencia del 23 de junio de 2020<sup>14</sup>, señaló lo siguiente:

“Las Corporaciones Autónomas Regionales del país gozan de una autonomía especial, estas han sido catalogadas como entidades públicas del orden nacional y sujetas a un régimen especial, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 489 de 1998, el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política, y el artículo 23 de la Ley 99 de 1993.

Sobre la naturaleza jurídica de tales entidades, entre otras, en las sentencias C-593 de 1995 y C-570 de 2012, la Corte Constitucional explicó lo siguiente:

**Las corporaciones autónomas regionales son órganos constitucionales de orden nacional** sui generis, pues reúnen varias de las características de los órganos descentralizados por servicios, específicamente en materia de administración de los recursos naturales y planificación y promoción del desarrollo regional con criterios de sustentabilidad ambiental, pero (a) no están sujetas a control de tutela ni a otros mecanismos estrictos de control administrativo que permitan a la autoridad central revocar o variar sus decisiones -lo que no se opone a los controles jurisdiccionales, y (b) no están adscritas a ningún ministerio ni hacen parte de ningún sector administrativo” (Resalto del original).

En sentido similar, la Sala Especial de Decisión No. 11 del Consejo de Estado, en sentencia del 9 de julio de 2020<sup>15</sup>, expuso lo siguiente:

“4.1.3. De otra parte, el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad fue expedido por una autoridad del orden nacional. En ese sentido, es preciso señalar que el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, establece que las Corporaciones Autónomas Regionales *«son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente»*.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-689 de 2011, reiterando la C- 593 de 1995<sup>16</sup>, sostuvo: «En punto a la naturaleza jurídica de las corporaciones autónomas regionales, la jurisprudencia de esta Corte ha sostenido que son (a) entidades administrativas del orden nacional, que tienen una naturaleza intermedia entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios; (b) que tienen finalidades relativas a la preservación del medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales; (c) que por tanto

<sup>14</sup> M.P.: Ramiro Pazos Guerrero, radicado.: 2020-01030.

<sup>15</sup> M.P.: Stella Jeannette Carvajal Basto, radicado.: 2020-01764-00.



No. Interno: 4065-2018

Demandante: Martha Isabel Acero Ríos

Demandado: Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ

cumplen con objetivos de interés público; (d) que pueden representar a la Nación y ser agente del Gobierno Nacional; (e) que de conformidad con sus finalidades constitucionales, pueden participar en los procesos de elaboración y desarrollo de los planes de desarrollo de las entidades territoriales; (f) que cuentan con un régimen de autonomía que les garantiza la Constitución, de conformidad con el numeral 7 del artículo 150 de la Carta Política; (g) que están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley; y (h) que deben dar cumplida y oportuna aplicación a las normas constitucionales, legales y reglamentarias sobre su manejo y aprovechamiento.

### **3.2- Responsables de la regulación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.**

La Constitución de 1886 en su artículo 62 numeral 1° estableció como facultad propia del Congreso de la República la reglamentación del régimen prestacional de los servidores públicos:

“ARTICULO 62: La ley determinará los casos particulares de incompatibilidad de funciones; los de responsabilidad de los funcionarios y modo de hacerla efectiva; las calidades y antecedentes necesarios para el desempeño de ciertos empleos, en los casos no previstos en la Constitución, las condiciones de ascenso y de jubilación y la serie o clase de servicios civiles o militares que dan derecho a pensión del Tesoro Público.

El Presidente de la República, Los Gobernadores, los Alcaldes y en general todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover los empleados administrativos, no podrán ejercerla sino dentro de las normas que expida el Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido (...).”

Por su parte, el artículo 76 de la anterior Carta Política disponía:

“ARTÍCULO 76: Corresponde al Congreso hacer las leyes: por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes; (...)
10. Regular los otros aspectos del servicio público, tales como los contemplados en los artículos 62, 132 y demás preceptos constitucionales (...).”

El Congreso de la República quedó dotado de forma exclusiva de la facultad para regular asuntos laborales relacionados, entre otras, con el acceso y retiro del servicio público y la jubilación de los servidores estatales, teniendo competencia para expedir las leyes reguladoras de la materia, a las que quedaban sujetos el Presidente de la República, los Gobernadores y Alcaldes. Debido a dicha



prerrogativa se dio paso a la expedición sucesiva de leyes que en concreto regularon el asunto fijando de forma específica las prestaciones de los funcionarios del Estado.

Dentro de este conjunto normativo se destacan la Ley 6 de 1945, que consagró el régimen laboral y pensional para los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional, haciéndose extensiva a los empleados territoriales. Posteriormente, se expidieron los Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1042 de 1978 que además de dar una clasificación concreta a los servidores del Estado, definieron las prestaciones sociales que a cada uno de ellos correspondía.

Por su parte, la Constitución de 1991 otorgó al Gobierno Nacional la facultad indelegable de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, pero siempre bajo criterios dados por el Congreso de la República. Indica la norma:

**“ARTÍCULO 150:** Corresponde al Congreso hacer las leyes, por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

**19.** Dictar las 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

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

g) Estas funciones en lo pertinente a prestaciones oficiales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y estas no podrán arrogárselas (...).”

Dicha competencia fue reiterada por el artículo 1º de La Ley 4ª de 1992, ley marco que estableció las normas generales para determinar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

En este sentido, la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos es una competencia que la Constitución y la ley reservó de manera exclusiva al Gobierno Nacional, con observancia de los parámetros dados por el Congreso de la República, en virtud de los cuales es claro que no es dable a otro organismo arrogarse dicha facultad. Siendo así, resultan ser contrarias a Derecho las normas de carácter local, como ordenanzas, acuerdos municipales, resoluciones o acuerdos de establecimientos públicos. bien sean nacionales o del orden



No. Interno: 4065-2018  
Demandante: Martha Isabel Acero Ríos  
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ

departamental, que regulen la materia, pactos y convenciones colectivas en las que se consagren prerrogativas *contra legem*.

Al respecto se debe destacar que el legislador expresamente prohibió a organismos del Estado arrogarse la facultad de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, vinculados a las respectivas entidades, en los siguientes términos:

Esta misma ley marco en el artículo 10 prevé:

“(...) ARTÍCULO 10.- Todo régimen salarial y prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente ley o en los Decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerán de todo efecto y no crearán derechos adquiridos (...)”.

En este sentido, no resulta posible pactar la fijación de un reglamento especial para el reconocimiento de emolumentos salariales y prestacionales de los empleados públicos, concediendo prerrogativas superiores a las legales, puesto que estos derechos sólo podían y pueden ser regulados por el Congreso de la República en concurrencia con el Gobierno Nacional.

Bajo el marco constitucional y legal, se tiene que en el sistema jurídico creado a partir de la promulgación de Constitución Política de 1991, existe una competencia concurrente entre el Congreso y la Presidencia de la República para fijar los salarios y las prestaciones sociales de los servidores públicos; puesto que al primero le corresponde la expedición de la Ley con los aspectos generales sobre la materia y, al segundo, la reglamentación de la normativa, llevando al detalle lo dispuesto por el órgano legislativo. Así pues, estas funciones no podrán delegarse en otras Corporaciones, ni entidades; como tampoco podrán arrogárselas, puesto que tal posibilidad se encuentra expresamente proscrita por mandato constitucional.

### **3.3- El derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, los sindicatos de empleados públicos carecen del derecho a presentar pliegos de peticiones y celebrar convenciones colectivas. No obstante, en desarrollo de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, la legislación y la





jurisprudencia Colombiana han dado paso a mecanismos de negociación colectiva específicamente dirigidos a los empleados públicos<sup>16</sup>.

El artículo 2º del Convenio 154 de la OIT<sup>17</sup>, establece que la expresión "*negociación colectiva*" comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, con el fin de: **(i)** fijar las condiciones de trabajo y empleo; **(ii)** regular las relaciones entre empleadores y trabajadores; **(iii)** regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez.

La Corte Constitucional<sup>18</sup> ha precisado que "*se trata de un procedimiento que concreta y fortalece el acuerdo de voluntades y es uno de los medios más importantes para fijar las bases fundamentales del trabajo*"; por lo tanto, en criterio de la Sala, se trata de un derecho que materializa la "*libertad y voluntad*" de los sujetos de la relación laboral en torno a la regulación de las condiciones de la misma.

En Colombia, el derecho a la negociación colectiva en el sector público goza de amplio sustento y garantía constitucional y legal **(i)** de una parte, el **artículo 55 de la Constitución** garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones establecidas en la ley y el deber del Estado de promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo; **(ii)** a su vez, el **Convenio 151 de la OIT<sup>19</sup>** sobre "*la protección del derecho de sindicalización y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública*", adoptado en la 64 Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo de Ginebra en 1978 y aprobado por Colombia mediante la Ley 411 de 1997, establece en el artículo 7º la necesidad de los Estados, de "*adoptar 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*

<sup>16</sup> En este mismo sentido consultar la sentencia del 27 de agosto de 2015, Sección Segunda, Subsección B, M.P Gerardo Arenas Monsalve, proceso con radicado No. 05001-23-31-000-2008-00806-01 y número interno (0093-2012).

<sup>17</sup> Sobre fomento de la negociación colectiva, aprobado por Colombia mediante Ley 524 de 1999.

<sup>18</sup> Sentencia C-161 de 2000 que declaró exequible la Ley 524 de 1999.

<sup>19</sup> Los convenios internacionales emanados de la OIT que reconocen derechos laborales, hacen parte del bloque de constitucionalidad de conformidad con el artículo 53 de la C.P.; así lo ha venido admitiendo la Corte Constitucional en las sentencias T-568 de 1999, C-570 de 2000 y C-1234 de 2005.



No. Interno: 4065-2018  
Demandante: Martha Isabel Acero Ríos  
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ

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”, y el **Convenio 154** sobre “el fomento de la negociación colectiva” adoptado en la 67 Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado por la Ley 524 del 12 de agosto de 1999, por el cual se establece el deber de los Estados miembros de lograr el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva libre y voluntaria; (iii) por último, el **Decreto 160 de 5 de febrero de 2014**<sup>20</sup> reglamentario de **Ley 411 de 1997**, establece en el ordenamiento jurídico interno, los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos.

### **3.4- Limitaciones del derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos - Diferencia con los trabajadores oficiales y particulares.**

En torno al derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos, la Corte Constitucional en la **sentencia C-377 de 1998**, mediante la cual declaró la constitucionalidad de la Ley 411 de 1997 -aprobatoria del Convenio 151 de la OIT, precisó que si bien los empleados públicos gozan del derecho de sindicalización y, por ende, les asiste el derecho a buscar las soluciones negociadas y concertadas sobre las condiciones de empleo, no tienen un derecho de negociación “pleno”, **toda vez que no es posible afectar la facultad que la Constitución les confiere a las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de empleo y la fijación de salarios**; por esta razón, para armonizar los conceptos de “derecho de sindicalización” y “fijación unilateral de salarios y de condiciones de trabajo”, la Corte sostuvo 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

<sup>20</sup> Decreto fue expedido por el Gobierno Nacional en uso de la potestad reglamentaria derivada del numeral 11 del artículo 189 de la C.P.



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.”  
(Negrilla y Subrayado fuera de texto).

De esta manera, para efectos del ejercicio del derecho de negociación colectiva, la Corte Constitucional distinguió a los empleados públicos, de los trabajadores oficiales y particulares, señalando que los primeros gozan de este derecho de manera restringida, mientras que los segundos lo hacen de manera plena, pues si bien los empleados públicos tienen derecho a buscar y alcanzar soluciones concertadas en caso de conflicto, no se puede afectar en modo alguno la facultad que tienen las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de empleo, lo que significa que los empleados públicos, aunque gozan del derecho a la sindicalización y a la **negociación colectiva**, los procedimientos de negociación en la administración pública se encuentran limitados por la propia Constitución, por razón de la facultad que tienen las autoridades para determinar unilateralmente las condiciones de empleo y la fijación de salarios, situación que no ocurre con los trabajadores oficiales.

En el mismo sentido, en la **sentencia C-161 de 2000**, por medio de la cual se declaró exequible la Ley 524 de 1999 que aprobó el Convenio 154 de la OIT sobre el fomento a la negociación colectiva, la Corte Constitucional expresó que los empleados públicos, aunque gozan del derecho a participar en la determinación de sus condiciones de trabajo, no tienen el derecho de negociación colectiva de forma plena, por lo que se encuentran sujetos a la fijación unilateral por parte del Estado del salario y de las condiciones generales del empleo.

Aunado a lo anterior, indicó la Corte que el concepto de “*negociación colectiva*”, tiene una enumeración más variada y amplia que el de “*convención colectiva* o el de “*pacto colectivo*”, al expresar lo siguiente:

*“14. El artículo 6º permite la existencia de sistemas de relaciones de trabajo en los que la negociación colectiva puede concretarse en la conciliación o el arbitraje, siempre y cuando sea una participación voluntaria de las partes. En efecto, como se afirmó en precedencia, la negociación colectiva tiene un contenido claro en la convención y en el pacto colectivo, pero el Convenio 154 consagra una enumeración más variada y amplia del contenido de la negociación, como quiera que autoriza otros instrumentos de resultado de la negociación. Así pues, estas disposiciones*



No. Interno: 4065-2018

Demandante: Martha Isabel Acero Ríos

Demandado: Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ

*también se ajustan plenamente al artículo 116 y, en especial, al artículo 53 de la Constitución, como quiera que es un principio mínimo del trabajo la facultad “para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles”.*

Con dicha precisión, la Corte Constitucional distinguió entre los conceptos de “*negociación colectiva*” y “*convención colectiva*” en el sentido que la negociación colectiva abarca un contenido más amplio, porque puede concretarse a través del empleo de distintos instrumentos como la conciliación o el arbitraje, mientras la convención colectiva está circunscrita al ámbito del derecho colectivo del trabajo.

Lo anterior, permite a la Sala establecer que mientras el derecho de negociación colectiva de los trabajadores oficiales y particulares, desarrollado a través de las disposiciones del derecho colectivo de trabajo, se materializa a través de los instrumentos del pliego de peticiones y convención colectiva de trabajo; el de los empleados públicos lo hace a través de los procedimientos, condiciones y límites establecidos en la Constitución Política (artículos 39, 55, 150 numeral 19 literal e.), los Convenios 151 y 154 de la OIT y el Decreto 160 de 2014.

La mencionada distinción en el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos por una parte, y los trabajadores oficiales y particulares por la otra, se reiteró por la Corte Constitucional en la **sentencia C-1234 de 2005** en la cual estudió de nuevo la constitucionalidad del artículo 416 del C.S.T<sup>21</sup> con ocasión de la adopción de los Convenios 151 y 154 de la OIT<sup>22</sup> y declaró **exequible** la expresión “*Los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliego de peticiones ni celebrar convenciones colectivas*” en el entendido que para hacer efectivo el derecho a la negociación colectiva consagrado en el artículo 55 de la Constitución Política, y de conformidad con los Convenios 151 y 154 de la OIT, “*las organizaciones sindicales de empleados públicos podrán acudir a otros medios que garanticen la concertación en las condiciones de trabajo, a partir de la solicitud que al respecto formulen estos sindicatos, mientras el Congreso de la República regule el procedimiento para el efecto*”.

---

<sup>21</sup> Se aclara que mediante la sentencia C-110 de 1994 la Corte Constitucional ya había tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la exequibilidad del artículo 416 del C.S.T. para señalar que la restricción para los sindicatos de empleados públicos de presentar pliegos de peticiones y celebración de convenciones colectivas constituye una de las excepciones de ley a las que se refiere el artículo 55 de la Constitución, razón por la cual lo declaró exequible.

<sup>22</sup> Dichos convenios introdujeron cambios sustanciales sobre los derechos de sindicalización y negociación colectiva de los empleados públicos que habilitaron a la Corte Constitucional para estudiar nuevamente la constitucionalidad del artículo 416 del CST.



En dicho pronunciamiento la Corte Constitucional precisó que las figuras “*pliego de peticiones*” y “*convenciones colectivas*”<sup>23</sup> tienen un significado especial, jurídico y procedimental particular en las relaciones colectivas de trabajo, y que la presentación del pliego de peticiones da inicio a un conflicto colectivo que puede terminarse con la firma de la convención colectiva de trabajo o llegar hasta el tribunal de arbitramento obligatorio para su solución, mediante el laudo arbitral, por lo cual tiene unas consecuencias jurídicas distintas; en cambio “*la expresión “negociación colectiva” de que tratan el Convenio 154 y el artículo 55 de la Carta tiene una connotación más amplia, es decir, no se reduce a pliegos de peticiones o convenciones colectivas, sino que abarca “todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de : fijar las condiciones de trabajo y empleo, o regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez”*”; bajo tal entendimiento, concluyó que la negociación colectiva consagrada en el Convenio 154 de la OIT, incorporado a la legislación colombiana por la Ley 524 de 1999 y el artículo 55 de la Constitución corresponden a un concepto más amplio que las figuras pliegos de peticiones y convención colectiva.

En ese orden, para interpretar armónicamente el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos previsto en el artículo 55 de la Carta, con la restricción consagrada en el 416 del CST para los sindicatos de empleados públicos de presentar pliegos de peticiones y celebrar convenciones colectivas, es necesario precisar que dicha restricción no anula el derecho a la negociación colectiva, sino que tan sólo la delimita en cuanto al empleo de tales instrumentos, “*pliegos de condiciones y convenciones colectivas*”, como “*especie*” de los procedimientos de negociación que le compete al legislador establecer para garantizar el derecho a la negociación colectiva.

---

<sup>23</sup> Artículo 467 del Código Sustantivo del Trabajo: “Definición. Convención colectiva de trabajo es la que se celebra entre uno o varios patronos o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, por la otra, para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia.”



En tal contexto, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto 1092 de 24 de mayo de 2012**<sup>24</sup> que estableció un procedimiento de negociación entre los representantes de las organizaciones sindicales de empleados públicos y las entidades públicas, para fijar las condiciones de empleo y regular las relaciones entre las partes en asuntos susceptibles de concertación; en dicho decreto se establecieron también las condiciones (art. 5) y parámetros (art. 6) para la negociación, introduciendo la posibilidad de presentar un pliego de solicitudes con las limitaciones contenidas en el numeral 7 del artículo 3, respetando en todo caso, la competencia constitucional y legal del Congreso de la República y del Gobierno Nacional, y excluyendo los asuntos que excedan el campo laboral, tales como: la estructura organizacional, las planes de personal, las competencias de dirección, administración y fiscalización del Estado, los procedimientos administrativos, la carrera administrativa y el régimen disciplinario.

Posteriormente y ante la necesidad de realizar precisiones en torno al procedimiento de negociación, el **Decreto 160 de 5 de febrero de 2014**<sup>25</sup> derogó el Decreto 1092 de 2012, y estableció como reglas para la aplicación del procedimiento de negociación: **(i)** el respeto de la competencia constitucional y legal atribuida a las entidades y autoridades públicas fijadas por la Constitución Política y la ley, **(ii)** el respeto al presupuesto público o principio de previsión y provisión presupuestal en la ley, ordenanza o acuerdo para la suscripción de los acuerdos colectivos con incidencia económica presupuestal y **(iii)** la existencia de un sola mesa de negociación y un solo acuerdo colectivo por la entidad o autoridad pública; así mismo, reguló las materias de negociación, reiteró la prohibición, para las entidades públicas, de negociar y concertar en materia prestacional, en consideración a que la única autoridad competente para el asunto es el Presidente de la República, con sujeción a la ley marco, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150 numeral 19 literal e) de la C.P, y en materia salarial, previó la posibilidad de negociación y concertación, consultando las posibilidades fiscales y presupuestales de las entidades públicas (art.5º).

<sup>24</sup> "Por el cual se reglamentan los artículos 7 y 8 de la Ley 411 de 1997 en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos."

<sup>25</sup> "Por el cual se reglamenta la Ley 411 de 1997 aprobatoria del Convenio 151 de la OIT, en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos."



Con fundamento en el Decreto 160 de 2014, se puede afirmar que actualmente los empleados públicos tienen derecho a la negociación colectiva sobre las condiciones de empleo y las relaciones con la administración pública, con las prohibiciones en las materias de negociación, establecidas en el artículo 5. Ahora bien, en los asuntos de orden salarial, el derecho a la negociación se encuentra sujeto a las limitaciones de orden fiscal y presupuestal de las entidades públicas, y en materia prestacional no podrá haber negociación, por tratarse de una competencia exclusiva del Presidente de la República con sujeción a la ley, en tal sentido, ha de entenderse que la negociación no es plena, porque la decisión final en materia salarial y prestacional le corresponde adoptarla a las autoridades señaladas por la Constitución y la ley, lo cual no implica la anulación del derecho a la negociación como quedó establecido<sup>26</sup>.

En estas condiciones, para la Sala es evidente que los empleados públicos se encuentran en una situación diferente a la de los trabajadores oficiales y particulares respecto al derecho de negociación de los salarios y prestaciones sociales, toda vez que, en la búsqueda de soluciones concertadas y negociadas sobre tales materias, no se puede afectar la facultad que la Constitución Política confiere a las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de empleo. Por lo anterior, los empleados públicos no podrán beneficiarse de las “*convenciones colectivas de trabajo*” previstas para los trabajadores oficiales y particulares en el derecho colectivo del trabajo; además, el derecho a la “*negociación colectiva*” de los empleados públicos está sujeto a limitaciones de orden constitucional, como ya se indicó, y su reglamentación se encuentra en el Decreto 160 de 2014 que delimita las materias de negociación con las restricciones constitucionales en los asuntos de competencia exclusiva del Congreso y el Presidente de la República, disposición que sin duda constituye un importante punto de partida para la discusión jurídica doctrinal y jurisprudencial del derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos que pueda llegar a presentarse en el futuro.

---

<sup>26</sup> Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B, sentencia de 17 de septiembre de 2015, radicado N° 17001-23-31-000-2009-00150-01(0592-13), Demandante: Diego Luis Arango Nieto, Demandado: ESE Rita Arango Álvarez del Pino en liquidación, C.P. Gerardo Arenas Monsalve.



#### 4. El caso concreto

La parte actora solicita la nulidad de la Resolución N° 1707 de 14 de agosto de 2014, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, por medio del cual se aprobó en su integridad el “(...) *el Acuerdo realizado por la mesa de negociación sindical de la Corporación Autónoma Regional del Quindío*”, en cuyo contenido de la cláusula tercera se dispuso el reconocimiento de un beneficio por antigüedad a favor de los empleados de la entidad, desconociendo las normas constitucionales y legales que le otorgan la competencia a otras autoridades de mayor jerarquía para establecer tales emolumentos.

Al respecto se debe señalar que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a través de la Resolución N° 0988 de 22 de julio de 2005<sup>27</sup>, aprobó los Estatutos adoptados por la Asamblea Corporativa de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, CRQ, mediante Acuerdo número 001 del 8 de marzo de 2005, en cuyo texto del capítulo V, se reguló lo relativo al régimen de personal de la entidad. De esta manera, los artículos 54, 55, 56 y 57 indicaron lo siguiente:

**“ARTÍCULO 54. NATURALEZA Y RÉGIMEN DE PERSONAL.** Las personas que prestan sus servicios a la Corporación, en virtud de una relación de empleo, tienen la condición de empleados públicos, y su régimen de nomenclatura, clasificación y remuneración hasta tanto se expida el sistema especial para las Corporaciones Autónomas Regionales, será el correspondiente a las entidades públicas del orden nacional.

[https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion\\_minambientevdt\\_0988\\_2005.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_minambientevdt_0988_2005.htm)

**ARTÍCULO 55. CARÁCTER DE LOS EMPLEOS.** La planta de cargos de la Corporación estará compuesta por empleos de período fijo, libre nombramiento y remoción, carrera administrativa, y empleos de carácter temporal conforme a lo dispuesto por la Ley 909 de 2004 y sus decretos reglamentarios o las normas que en un futuro las modifiquen o las sustituyan

[https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion\\_minambientevdt\\_0988\\_2005.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_minambientevdt_0988_2005.htm)

**ARTÍCULO 56. RÉGIMEN DE ESTÍMULOS.** Los empleados de carrera o de libre nombramiento y remoción de la Corporación podrán gozar del régimen de prima técnica y programas de bienestar e incentivos, de acuerdo con las normas vigentes.

[https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion\\_minambientevdt\\_0988\\_2005.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_minambientevdt_0988_2005.htm)

**ARTÍCULO 57. RÉGIMEN DISCIPLINARIO.** El régimen disciplinario aplicable a los empleados de la Corporación, será el establecido en la Ley 734 de 2002 y en las demás normas que la adicione, modifique o sustituyan. (...).”

<sup>27</sup> Vigente para el momento en que se expidió el acto administrativo demandado.





En efecto, a partir de lo dispuesto en los artículos 54 y 55 de la Resolución N° 988 de 2005, se advierte que las personas que prestan sus servicios en la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ -, tienen la condición de **empleados públicos** y su régimen de nomenclatura, clasificación y remuneración, corresponde a las entidades públicas del orden nacional. Así mismo, se advierte que la planta de personal de cargos de la Corporación estará compuesta por empleos de periodo fijo en el caso del Director General, de libre nombramiento y remoción; carrera administrativa y empleos de carácter temporal, conforme con lo dispuesto por la Ley 909 de 2004 y sus decretos reglamentarios.

Por tanto, se tiene que el régimen salarial y prestacional aplicable a los servidores de la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, corresponde al de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del orden nacional, cuyas prestaciones sociales se encuentran establecidas en el Decreto Ley 1045 de 1978<sup>28</sup> y los elementos de salario están previstos en el Decreto Ley 1042 de 1978<sup>29</sup>.

El artículo 42 del Decreto Ley 1042 de 1978, al establecer los elementos salariales de los empleados públicos del orden nacional, indica que: “*Además de la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos, del valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios*”. Adicionalmente, la norma señala que son factores de salario los siguientes emolumentos: “**a. Los incrementos por antigüedad a que se refieren los artículos 49 y 97 de este Decreto.** *b. Los gastos de representación. c. La prima técnica. d. El auxilio de transporte. e. El auxilio de alimentación. f. La prima de servicio. g. La bonificación por servicios prestados; y h. Los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión.*”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Entre tanto, el artículo 5° del Decreto Ley 1045 de 1978, en cuanto a las prestaciones sociales de los empleados públicos vinculados a las entidades de la

<sup>28</sup> Por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional.

<sup>29</sup> “Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones”.



No. Interno: 4065-2018

Demandante: Martha Isabel Acero Ríos

Demandado: Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ

administración pública del orden nacional , dispone que *“Sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales, los organismos a que se refiere el artículo 2o., de este decreto o las entidades de previsión, según el caso, reconocerán y pagarán las siguientes prestaciones sociales: a. Asistencia médica, obstétrica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria; b. Servicio odontológico; c. Vacaciones; d. Prima de Vacaciones; e. Prima de Navidad; f. Auxilio por enfermedad; g. Indemnización por accidente de trabajo o enfermedad profesional; h. Auxilio de maternidad; i. Auxilio de cesantía; j. Pensión vitalicia de jubilación; k. Pensión de invalidez; l. Pensión de retiro por vejez; m. Auxilio funerario; y n. Seguro por muerte.”*

De acuerdo con lo anterior, se observa que el Decreto Ley 1042 de 1978, establece que uno de los factores de salario a los que tienen derecho los servidores públicos, son los incrementos por antigüedad, cuyo emolumento se describe en los siguientes términos:

**“ARTICULO 49. DE LOS INCREMENTOS DE SALARIO POR ANTIGÜEDAD.** Las personas que a la fecha de expedición de este decreto estén recibiendo asignaciones correspondientes a la 3a o 4a columna salarial del Decreto 540 de 1977, por razón de los incrementos de antigüedad establecidos en disposiciones legales anteriores, continuarán recibiendo, hasta la fecha en la cual se produzca su retiro del respectivo organismo, la diferencia entre sueldo básico fijado para su empleo en la segunda columna de dicho decreto y el de la tercera o cuarta columna, según el caso.

Los incrementos salariales de que trata este artículo no se perderán cuando los funcionarios cambien de empleo dentro del mismo organismo, trátase de nuevo nombramiento, ascenso, traslado o encargo.

El retiro de un organismo oficial no implicará la pérdida de los incrementos salariales por antigüedad cuando el respectivo funcionario se vincule, sin solución de continuidad, a cualquiera de los organismos que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional.

Para efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, se entenderá que no hay solución de continuidad si entre el retiro y la fecha de la nueva posesión no transcurrieren más de quince días hábiles.

Los funcionarios que perciban incrementos de remuneración por concepto de antigüedad deberán manifestar esta circunstancia al hacer su solicitud de empleo en otra entidad oficial.”

(...)

**“ARTÍCULO 97. De los incrementos por antigüedad.** De acuerdo con el artículo 49 de este Decreto, los empleados que estuvieran percibiendo remuneraciones de la tercera o cuarta columna de la escala salarial fijada en el Decreto 540 de 1977, por efecto de los incrementos establecidos en disposiciones anteriores, continuarán recibiendo la diferencia entre tales remuneraciones y el salario fijado para su cargo



No. Interno: 4065-2018

Demandante: Martha Isabel Acero Ríos

Demandado: Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ

en la segunda columna de dicha escala hasta la fecha en que se retiren del servicio, aunque cambien de empleo ya sea por razón de nuevo nombramiento, ascenso, traslado o encargo. En caso de cambio de entidad se aplicará lo dispuesto en el artículo 49. (...)."

En cuanto a los orígenes del incremento por antigüedad o denominada prima de antigüedad, se advierte que, en sentencia del 28 de julio de 2016, esta Sala indicó lo siguiente<sup>30</sup>:

*"(...) La prestación reclamada por la parte demandante denominada "prima de antigüedad", fue concebida inicialmente por el Decreto 2285 de 1968<sup>31</sup> para aquel servidor público si se mantenía en el mismo cargo durante dos años. Luego, el Decreto 1912 de 1973 mantuvo la prima bianual, pero estableció como excepción el ascenso o traslado. Más tarde los Decretos Nos. 174 y 230 de 1975, redujeron a un año el tiempo necesario y mantuvieron las excepciones anotadas.*

*El artículo 36 del Decreto No. 1950 de 1973 dispuso que el tiempo que durara un encargo en una responsabilidad diferente no afectaba la antigüedad. Posteriormente, el Decreto No. 540 de 1977 estableció escalas temporales; quedó limitada luego la Prima de Antigüedad a los funcionarios que a 7 de junio de 1978 estuvieran percibiendo asignaciones correspondientes a la tercera o cuarta columna salarial de las previstas en el Decreto No. 540 de 1977. (...)"*

Ahora, en relación al carácter salarial del incremento por antigüedad o denominada prima de antigüedad la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>32</sup>, ha precisado que: *"La prima de antigüedad no es una prestación, sino que hace parte del salario tanto la ley como la jurisprudencia y la doctrina han considerado siempre como salario la prima de antigüedad. Dicha prima de antigüedad es un incremento salarial que se origina en la permanencia del empleado en el servicio y gracias a ella la*

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 28 de julio de 2016. Radicación número: 08001-23-33-000-2013-00250-01(2048-14); Actor: PIERINA VARELA CONSUELA; Demandado: UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>31</sup> "(...) **ARTÍCULO 4o.** La remuneración básica de los empleos de los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias será la que corresponda a la clase que se les asigne. Las clases se ordenarán en forma ascendente según su categoría.

Las categorías de la Escala de Remuneraciones que se señalan en el artículo siguiente contienen una columna correspondiente al sueldo de ingreso, el cual se percibirá durante los dos primeros años, y dos columnas conformadas por el sueldo de ingreso más un aumento por concepto de Prima de Antigüedad, las cuales se aplicarán a los empleados que permanezcan en el mismo cargo durante los años subsiguientes, así: al iniciar el tercer año pasarán a la primera columna de Prima de Antigüedad y a la segunda, del quinto año en adelante.

El tiempo para reconocimiento de la Prima de Antigüedad respecto a los empleados que se encuentren en ejercicio a la fecha de aplicación del presente Decreto, se computará desde el primero de enero de mil novecientos sesenta y ocho, y se concederá con base en el sueldo de ingreso correspondiente a la clase a la cual se asigne el cargo que siga desempeñando o entre a desempeñar el empleado, conforme al decreto reorgánico de la respectiva entidad.

(...)"

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, 25 de marzo de 1992, Expediente N° 4351 de 1992, Magistrada Ponente: Clara Forero de Castro.



No. Interno: 4065-2018  
Demandante: Martha Isabel Acero Ríos  
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ

remuneración mensual se aumenta de acuerdo a los porcentajes establecidos, según el tiempo de esa permanencia.” (Subrayado fuera de texto).

En efecto, de acuerdo con la normativa y la jurisprudencia transcrita, el incremento por antigüedad es un reconocimiento económico que se hace al empleado por su continuidad en el servicio, cuyo aumento se realiza, según el tiempo de permanencia, de acuerdo con los porcentajes establecidos por el Gobierno Nacional.

De esta manera, la prima de antigüedad prevista en el Decreto 540 de 1977 y recogida en el Decreto 1042 de 1978, sólo la conservan los empleados públicos que percibían las asignaciones correspondientes a las columnas tres y cuatro de la escala salarial del Decreto 540, de conformidad con el artículo 49 del citado Decreto 1042 y continuarán recibéndola hasta la fecha en la cual se produzca su retiro del respectivo organismo.

En este orden de ideas, la prima de antigüedad quedó circunscrita a los antiguos empleados que a 7 de junio de 1978 estuvieran percibiendo asignaciones correspondientes a la tercera o cuarta columna salarial del Decreto 540 de 1977.

Ahora bien, en el caso bajo estudio, se observa que el Director General (E) de la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ – a través de la Resolución N° 1707 de 14 de agosto de 2014, resolvió en el **“ARTÍCULO PRIMERO: Adoptar el acuerdo final realizado en las distintas mesas de negociación sindical en el sentido y con el alcance fijado en las distintas sesiones de negociación. (...)”**.

El Acuerdo Final de Negociación Sindical 2014, suscrito entre el Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema Nacional Ambiental – Subdirectiva – Sintrambiente Armenia, con la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, en su cláusula tercera, dispuso el **reconocimiento de un beneficio pecuniario por antigüedad** a favor de los empleados públicos de la entidad en los siguientes términos:

“(…)”

#### **CLÁUSULA TERCERA: RECONOCIMIENTO DE ANTIGÜEDAD**



No. Interno: 4065-2018

Demandante: Martha Isabel Acero Ríos

Demandado: Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ

“La Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ a partir de la vigencia 2015 conviene reconocer pecuniariamente la antigüedad de sus servidores públicos, de la siguiente manera:

- a) Para los empleados públicos que cumplan cinco (5) años consecutivos de servicio a La Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, el equivalente a cinco (5) días de salario que devengue el empleado público amparado por el presente Pliego de Negociación Sindical.
- b) Para los empleados públicos que cumplan diez (10) años consecutivos de servicio a La Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, el equivalente a diez (10) días de salario que devengue el empleado público amparado por el presente Pliego de Negociación Sindical.
- c) Para los empleados públicos que cumplan quince (15) años consecutivos de servicio a la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, el equivalente a quince (15) días de salario que devengue el empleado público amparado por el presente Pliego de Negociación Sindical.
- d) Para los empleados públicos que cumplan veinte (20) años consecutivos de servicio a la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, el equivalente a veinte (20) días de salario que devengue el empleado público amparado por el presente Pliego de Negociación Sindical.
- e) Para los empleados públicos que cumplan veinticinco (25) años consecutivos de servicio a La Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, el equivalente a veinticinco (25) días de salario que devengue el empleado público amparado por el presente Pliego de Negociación Sindical.
- f) Para los empleados públicos que cumplan treinta (30) años consecutivos de servicio a La Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, el equivalente a treinta (30) días de salario que devengue el empleado público amparado por el presente Pliego de Negociación Sindical.
- g) Para los empleados públicos que cumplan treinta y cinco (35) años consecutivos de servicio a La Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, el equivalente a treinta y cinco (35) días de salario que devengue el empleado público amparado por el presente Pliego de Negociación Sindical.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** Este reconocimiento pecuniario por antigüedad no constituye salario y se pagará al empleado público junto con la bonificación por año y beneficia a los funcionarios que cumplieron y cumplen años al servicio de la CRQ a partir de la presente vigencia.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Este reconocimiento pecuniario por antigüedad no sufrirá interrupciones en los siguientes casos: Permisos sindicales, permisos remunerados, ni incapacidades. (...).”

De la lectura de texto del acto administrativo demandado, junto con su anexo, se advierte que la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema Nacional Ambiental – Subdirectiva – Sintambiente Armenia, acordaron el reconocimiento y pago de una bonificación por antigüedad a favor de los empleados públicos de la Entidad, amparados por el pliego de negociación sindical, equivalente a 5, 10, 15, 20, 25, 30 y 35 días de



No. Interno: 4065-2018  
Demandante: Martha Isabel Acero Ríos  
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ

salario, cada vez que el servidor cumpliera 5, 10, 15, 20, 25, 30 y 35 años de trabajo consecutivo en la Corporación, respectivamente.

De esta manera se advierte que la cláusula tercera del referido acuerdo sindical, si bien dispone un reconocimiento por antigüedad para los servidores de la Corporación Autónoma Regional del Quindío -CRQ, no guarda relación con los supuestos fácticos y jurídicos descritos en los artículos 49 y 97 del Decreto Ley 1042 de 1978, por lo que se puede inferir que el acuerdo de negociación sindical aprobado con la Resolución N° 1707 de 14 de agosto de 2014, estableció la creación de una retribución especial para el servidor público de la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, que haya prestado sus servicios en forma consecutiva, por periodos de cinco años, es decir, que se trata de una prestación económica, que se conoce en algunos regímenes salariales y prestacionales, como “*quinquenio*”<sup>33</sup>.

En relación con esta previsión, es preciso indicar que una vez revisadas las normas sobre prestaciones sociales y elementos salariales previstas en los Decretos Leyes 1042 y 1045 de 1978 no encuentra disposición alguna que regule un elemento denominado “quinquenio”, que hubiere sido creado para los empleos públicos de orden nacional, salvo en casos particulares como ocurre con la Contraloría General de la República que se reguló por las disposiciones contenidas en el artículo 23 del Decreto Ley 929 de 1976 y el numeral 1° del artículo 113 de la Ley 106 de 1993; en otras organizaciones, se ha recurrido a disposiciones de orden territorial o convenciones colectivas, cuya legalidad y extensión a los empleados públicos se ha analizado en diferentes oportunidades por las autoridades de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

De esta manera, en relación con **la prima de quinquenio**, la Sala considera que, al igual que la prima de antigüedad, constituye un factor salarial, que se reconoce a los empleados beneficiarios de la norma que la cree, cada cinco años de servicio.

Al respecto, sobre la naturaleza de este concepto, la Sección Segunda, en sentencia del 4 de agosto de 2010<sup>34</sup>, señaló lo siguiente:

<sup>33</sup> En el caso de la Contraloría General de la República – que se regula por las disposiciones contenidas en el artículo 23 del Decreto Ley 929 de 1976 y el numeral 1° del artículo 113 de la Ley 106 de 1993.

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 4 de agosto de 2010. Radicación número: 25000-23-25-000-2006-07509-01 (0112-09); Actor: Luis Mario Velandia; Demandado: Caja Nacional de Previsión Social. M.P. Victor Hernando Alvarado Ardila.



*“(...) Ahora bien, en consonancia con la normatividad vigente y las directrices jurisprudenciales trazadas en torno a la cuantía de las pensiones de los servidores públicos, **es válido tener en cuenta todos los factores que constituyen salario**, es decir aquellas sumas que percibe el trabajador de manera habitual y periódica, como contraprestación directa por sus servicios, independientemente de la denominación que se les dé, tales como, asignación básica, gastos de representación, prima técnica, dominicales y festivos, horas extras, auxilios de transporte y alimentación, bonificación por servicios prestados, prima de servicios, incrementos por antigüedad, **quinquenios**, entre otros, solo para señalar algunos factores de salario, a más de aquellos que reciba el empleado y cuya denominación difiera de los enunciados que solo se señalaron a título ilustrativo, pero que se cancelen de manera habitual como retribución directa del servicio. Se excluyen aquellas sumas que cubren los riesgos o infortunios a los que el trabajador se puede ver enfrentando. [...]” (Negrilla fuera de texto)*

Aunado a lo anterior, la Sección Segunda de esta Corporación al examinar la forma en que debía incluirse el quinquenio en la base de liquidación pensional para los funcionarios de la Contraloría General de la República, se refirió a su carácter de factor salarial en los siguientes términos:

“(...)”

Conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, la bonificación especial o quinquenio tiene la naturaleza de factor salarial y, por ende, debe ser tomada en cuenta al momento de liquidar el beneficio pensional. (...)”<sup>35</sup>. (subrayado fuera de texto).

En este orden de ideas, como se expuso en párrafos anteriores, tanto en la Carta Política de 1991, como en la anterior, el régimen salarial y prestacional de los empleados oficiales, es el señalado por la Ley. En efecto, a partir de la expedición del Acto Legislativo No. 01 de 1968, el artículo 187 de la Constitución de 1886 fue subrogado, dejando en manos exclusivamente del Congreso, la facultad de regular el sistema salarial y prestacional de los empleados públicos de cualquier orden.

A diferencia de la Carta Política anterior, la Constitución de 1991, en el artículo 150 numeral 19, literal e), le dio al Gobierno Nacional la potestad de *“Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional*

<sup>35</sup> Consejo de Estado, sentencia del 19 de junio de 2008. Radicado número 250002325000200505720 01 (1228-07). Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve.



y la Fuerza Pública; (...)”, con sujeción a los objetivos y criterios generales que fije el Congreso de la República mediante una ley general.

Dentro de este nuevo reparto de competencias, el Congreso dictó la Ley 4ª de 1992, de carácter general, y el Gobierno Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 1º de la referida ley, quedó habilitado para fijar, mediante decreto, el régimen salarial y prestacional, entre otros, de “(...) a. *Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico; (...)*”.

De lo anterior, se puede concluir que corresponde al Gobierno Nacional con sujeción a los objetivos y criterios generales que fije el Congreso de la República, establecer el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico, por lo que no le es viable a las entidades públicas fijar de manera deliberada elementos salariales y prestacionales que no se encuentren debidamente regulados en las disposiciones legales proferidas por las autoridades competentes para ello.

Dicho esto, cabe resaltar que el “*reconocimiento por antigüedad*”, establecido para los empleados públicos de la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, es un beneficio laboral creado por virtud de un acuerdo de negociación sindical suscrito entre el Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema Nacional Ambiental – Subdirectiva – Sintrambiente Armenia y la mencionada Corporación Autónoma Regional.

Sobre el particular se debe señalar, como se indicó en líneas anteriores, que el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos previsto en el artículo 55 de la Carta Política, no es pleno, pues de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y lo dispuesto en el artículo 5º del Decreto 160 de 2014 “*Por el cual se reglamenta la Ley 411 de 1997 aprobatoria del Convenio 151 de la OIT, en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos.*”; los empleados públicos tienen derecho a la negociación colectiva sobre: “1. *Las condiciones de empleo, y 2. Las relaciones entre las entidades y autoridades públicas competentes y las*





*organizaciones sindicales de empleados públicos para la concertación de las condiciones de empleo.”.*

Así mismo, el párrafo 2° del artículo 5° del Decreto 160 de 2014, señaló que en los asuntos de orden salarial, el derecho a la negociación se encuentra sujeto a las limitaciones de orden fiscal y presupuestal de las entidades públicas y en materia prestacional no podrá haber negociación, por tratarse de una competencia exclusiva del Presidente de la República con sujeción a la ley, en tal sentido, ha de entenderse que la negociación no es plena, porque la decisión final en materia salarial y prestacional le corresponde adoptarla a las autoridades señaladas por la Constitución y la ley<sup>36</sup>.

Así las cosas, para la Sala, es evidente que, respecto al derecho de negociación de los salarios y prestaciones sociales, los empleados públicos se encuentran en una situación diferente a la de los trabajadores oficiales y particulares, toda vez que, en la búsqueda de soluciones concertadas y negociadas sobre tales materias, no se puede afectar la facultad que la Constitución Política confiere a las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de empleo. En tal virtud, es claro que los empleados públicos no podrán beneficiarse de pliegos de peticiones que llevan a la suscripción de “*convenciones colectivas de trabajo*” previstas para los trabajadores oficiales y particulares en el derecho colectivo del trabajo; pues no se puede desconocer que el derecho a la “*negociación colectiva*” de los empleados públicos está sujeto a limitaciones de orden constitucional y legal.

Acorde con lo mencionado, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante concepto N° 1393 de 18 de julio de 2022<sup>37</sup>, se pronunció sobre las actas convenios suscritos entre el sindicato de empleados públicos distritales de Bogotá y la administración pública distrital, en los que se había acordado el reconocimiento y pago de algunos beneficios laborales, entre estos, el “quinquenio”, indicando que:

<sup>36</sup> Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B, sentencia de 17 de septiembre de 2015, radicado N° 17001-23-31-000-2009-00150-01(0592-13), Demandante: Diego Luis Arango Nieto, Demandado: ESE Rita Arango Álvarez del Pino en liquidación, C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

<sup>37</sup> C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce.



No. Interno: 4065-2018

Demandante: Martha Isabel Acero Ríos

Demandado: Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ

“Como los decretos 1133 y 1808 de 1994, fuera de su remisión general al régimen prestacional de los empleados públicos de la rama ejecutiva, no hacen referencia expresa a ninguna prestación en particular y el quinquenio no hace parte de aquel régimen, no es dable entenderlo convalidado por este medio. De esta manera, la preceptiva en mención, según se advirtió antes, se limita a garantizar las situaciones jurídicas laborales individuales consolidadas conforme a derecho, esto es las prestaciones establecidas por el legislador antes de su vigencia

Lo expuesto permite extraer las siguientes consecuencias en relación con las preguntas formuladas:

**Las actas convenio suscritas durante los años 1976 a 1992 entre el Sindicato de empleados distritales de Bogotá y la administración pública distrital- cuya naturaleza resulta atípica, en cuanto no se tratan de actos administrativos en sentido estricto ni de convenciones colectivas -, por expresa prohibición legal, no son aplicables a los empleados públicos del distrito de ningún nivel -central o descentralizado -, en cuanto modifican sin competencia el régimen prestacional de los empleados públicos; sus normas resultan ineficaces en tanto hacen extensivos a estos beneficios reconocidos a los trabajadores oficiales, sin que la autoridad competente haya expedido el acto que corresponde, conforme a la Constitución y a la ley, que materialice ese convenio, como se dejó establecido. La ley no está a merced de las partes y por tanto éstas no la pueden derogar. Así las cosas, no es viable que los referidos acuerdos produzcan válidamente efectos jurídicos con relación a los servidores públicos que tienen una relación legal y reglamentaria con la administración-, de lo cual se infiere que es improcedente que a ellos se les siga reconociendo y pagándolos factores salariales y las prestaciones sociales allí creadas - o reguladas por fuera de los límites establecidos por el Congreso y el Gobierno Nacional -, tales como el quinquenio y el auxilio educativo. (Se destaca).**

No obstante, lo anterior, se advierte que las situaciones jurídicas laborales ya definidas - los reconocimientos ya efectuados - no pueden resultar afectados, como tampoco los derechos de los trabajadores oficiales, quienes cuentan con su régimen convencional. Ahora, si en desarrollo de las disposiciones contenidas en las actas convenio se expidieron actos administrativos que reconozcan derechos de carácter particular y concreto, los mismos no pueden revocarse unilateralmente por la administración, sino mediante el consentimiento del afectado, tal y como lo contempla el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo. En este último caso, por razones de seguridad jurídica y de intangibilidad de situaciones reconocidas, el camino que le queda a la entidad es solicitar el respectivo consentimiento del titular del derecho para revocar el acto o acudir a la jurisdicción contencioso administrativa para buscar su nulidad. (...).”

En similar sentido, la Sección Segunda del Consejo de Estado, al examinar la legalidad de los actos administrativos que extiende los beneficios salariales y prestacionales, previstos en las convenciones colectivas a los empleados públicos, dijo lo siguiente:

“(…)

Sobre el particular, en la mencionada decisión expresó la Sala:



No. Interno: 4065-2018

Demandante: Martha Isabel Acero Ríos

Demandado: Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ

Del análisis del citado texto, se observa que la Universidad del Quindío extendió a sus empleados públicos unas primas que reconoció a sus trabajadores oficiales con ocasión a la celebración de una convención colectiva, disposición administrativa que en criterio de la Sala contraviene mandatos constitucionales y legales.

Lo anterior, dado que de conformidad con el literal e), numeral 19, del artículo 150 de la Carta Política, a los empleados públicos sólo se les pueden aplicar para efectos salariales y prestacionales las normas que expida el Gobierno Nacional, dentro de los parámetros fijados por la ley, para el caso la 4.<sup>a</sup> de 1992, y, por ende, un ente universitario autónomo no puede arrogarse competencias que no le corresponden.

Así las cosas, como la convención colectiva solo cobija a los trabajadores oficiales de la entidad accionada y la situación laboral de la demandante no se enmarca dentro de este supuesto, **por la calidad de empleada pública que ostenta, no es dable reconocerle las primas de antigüedad y de quinquenio que solicita, con arreglo al artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo (CST), que consagra la prohibición de extender cláusulas convencionales a los empleados públicos,** y, además, como lo afirma el *a quo*, que tampoco dichos derechos convencionales «cumplen con los requisitos para constituir derechos adquiridos teniendo en cuenta que las primas reclamadas actualmente no cuentan con fundamento legal para su reconocimiento» (f. 349); en consecuencia, las súplicas de la demanda no tienen prosperidad. (...)»<sup>38</sup>.

Con fundamento en lo anterior, la Sala considera que el Acuerdo Final de Negociación Sindical 2014, suscrito entre el Sindicato Nacional de trabajadores del Sistema Nacional Ambiental – Subdirectiva Sintrambiente Armenia y la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, al establecer en su cláusula tercera el “reconocimiento de antigüedad” o “quinquenio”, desconoce los límites de negociación colectiva que le asiste a los sindicatos de empleados públicos, en tanto, establece un elemento laboral en beneficio de los servidores de la entidad, que no fue expresamente creado por el Gobierno Nacional con sujeción a los criterios y objetivos definidos por el legislador en desarrollo de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992.

Por lo anterior, esta Subsección considera que no era jurídicamente viable que el Director General (E) de la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, por medio de la Resolución N° 1707 de 14 de agosto de 2014, aprobara la cláusula tercera relativa al “reconocimiento por antigüedad” o “quinquenio”, contenida en el referido Acuerdo Final de Negociación Sindical 2014; por cuanto define el reconocimiento de una prestación salarial que no estaba expresamente establecida en la normatividad que regula el régimen salarial y prestacional de los servidores de

<sup>38</sup> Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B, sentencia de 5 de julio de 2018, radicado N° número: 63001-23-33-000-2013-00159-01(4686-14), C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.



No. Interno: 4065-2018  
Demandante: Martha Isabel Acero Ríos  
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ

la entidad, ni era un asunto de su competencia establecer o fijar tal emolumento.

En este orden de ideas, se concluye que la Resolución N° 1707 de 14 de agosto de 2014, “*Por medio de la cual se adopta el acuerdo realizado por la mesa de negociación sindical de la Corporación Autónoma Regional del Quindío*”; en lo relativo a la cláusula tercera del acuerdo final de negociación sindical 2014, celebrado entre el Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema Nacional de Ambiente – SINTRAMBIENTE – Subdirectiva Armenia y la Corporación Autónoma Regional del Quindío - CQR, se encuentran viciada de nulidad por haberse expedido con desconocimiento de las normas superiores que regulan las competencias de las autoridades públicas para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional y con desviación de las atribuciones propias del Director General (E) de la Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ. En consecuencia, los cargos alegados por el actor están llamados a prosperar.

### III. DECISIÓN

Corolario de lo anterior, la Sala declarará la nulidad de la Resolución N° 1707 de 14 de agosto de 2014, “*Por medio de la cual se adopta el acuerdo realizado por la mesa de negociación sindical de la Corporación Autónoma Regional del Quindío*”; en lo relativo a la cláusula tercera del acuerdo final de negociación sindical 2014, celebrado entre el Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema Nacional de Ambiente – SINTRAMBIENTE – Subdirectiva Armenia y la Corporación Autónoma Regional del Quindío - CQR como quiera que el análisis realizado en esta providencia permite advertir que la autoridad accionada se excedió en sus facultades legales.

En consecuencia, la presente sentencia de nulidad tendrá efectos «*ex tunc*», o sea, desde el momento mismo de la expedición de las Resolución N° 1707 de 14 de agosto de 2014; lo que impone, la suspensión del pago que por concepto de “*reconocimiento por antigüedad*” se realizaba a favor de los empleados de la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, en virtud del aludido acuerdo sindical. No obstante, se debe precisar que los pagos efectuados a los servidores



**No. Interno:** 4065-2018  
**Demandante:** Martha Isabel Acero Ríos  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ

de la entidad por dicho concepto, se entiende que fueron recibidos por estos de buena fe.

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,

### **F A L L A**

**PRIMERO. DECLARAR LA NULIDAD**, con efectos «*ex tunc*», de la Resolución N° 1707 de 14 de agosto de 2014, expedida por el Director General (E) de la Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ, en lo que respecta a la aplicación de la cláusula tercera del acuerdo final de negociación sindical 2014, celebrado entre el Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema Nacional de Ambiente – SINTRAMBIENTE – Subdirectiva Armenia y la entidad, de acuerdo con lo señalado en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO.** Ejecutoriada la presente providencia, por la Secretaría de la Sección archívese el expediente dejando las constancias del caso.

**CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

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

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**  
(Firmado electrónicamente)

**JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR**  
(Firmado electrónicamente)

**CARMELO PERDOMO CUÉTER**  
(Firmado electrónicamente)