



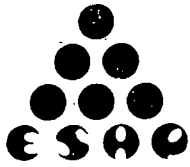
Ed. 2

# CARTA ADMINISTRATIVA

Revista del Departamento Administrativo del Servicio Civil - Santafé de Bogotá, Noviembre. - Diciembre de 1991 - No. 67



*Funcionario  
y función pública,  
motores de modernización*



# ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA

Universidad del Estado

## FORMACION AVANZADA

### MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

Acuerdo ICFES 124/88

Inscripciones hasta febrero 13 de 1992

### ESPECIALIZACION EN ADMINISTRACION PUBLICA

Acuerdo ICFES 236/84

- Modalidad Presencial

Se ofrece en Santa Fe de Bogotá y Medellín

En Cali en convenio con la U. del Valle

- Modalidad Semiescolarizada

Se ofrece desde Santa Fe de Bogotá, exclusivamente para profesionales que laboren fuera del Distrito Capital.

En Barranquilla en convenio con la Universidad del Atlántico.

En Armenia en convenio con las Universidades del Quindío y Gran Colombia.

En Bucaramanga en convenio con la UIS.

### ESPECIALIZACION EN EL DISEÑO DE PROYECTOS DE DESARROLLO

Acuerdo ICFES 074/84

Se ofrece en la modalidad presencial en Santa Fe de Bogotá.

### ESPECIALIZACION EN FINANZAS PUBLICAS

Acuerdo ICFES 022/83

Se ofrece en la modalidad presencial en Santa Fe de Bogotá.

### ESPECIALIZACION EN ADMINISTRACION DE LA PLANEACION URBANA Y REGIONAL

Acuerdo ICFES 286/85

Se ofrece en la modalidad presencial en Santa Fe de Bogotá y en convenio con la U. del Cauca en Popayán.

### NUEVOS PROGRAMAS

Autorizaciones en trámite:

- Alta Gerencia Pública

- Gerencia Social (con énfasis alternativo en educación y salud)

- Gestión judicial

- Gerencia de Organizaciones territoriales (con énfasis alternativo en gestión departamental, gestión de áreas metropolitanas y gestión de ciudades intermedias).

Para estos programas de formación avanzada, la ESAP ofrece un amplio programa de becas en diversas modalidades. "Actualmente se ofrecen programas de especialización desde Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Popayán. También se abrirán en Bucaramanga, Armenia y Tunja".

Cursos cortos de educación continuada para profesionales de diversas disciplinas se ofrecen en todo el país, por la Facultad de Estudios Avanzados, a través de las Direcciones Regionales.

## FORMACION UNIVERSITARIA

### ADMINISTRACION PUBLICA

Diurna y nocturna

Resolución ICFES 02178/87

### ADMINISTRACION REGIONAL Y URBANA

Presencial y a distancia

Acuerdos ICFES 093 y 111 de 1991

En la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas habrá inscripciones para el período académico de 1992 hasta el 6 de diciembre de 1991.

## FORMACION TECNOLOGICA

### TECNOLOGIA EN ADMINISTRACION MUNICIPAL

Resolución ICFES 2340/88

Presencial en Medellín y a distancia en más de 100 centros regionales para la Administración Pública —CREAP— a donde concurren estudiantes de más de 700 municipios.

Mayores informes en la Sede Central o en las Direcciones Regionales de la ESAP en todo el país.

Diagonal 40 N° 46A-37 CAN-Santa Fe de Bogotá, D.C.

Teléfonos: 222 47 00-222 22 31-222 23 20

222 10 57-222 43 15-222 42 16

Fax: 222 43 56

Además de sus programas de Formación tecnológica, universitaria y avanzada, la ESAP ofrece servicios de información, documentación, divulgación y consultoría; programas de actualización y capacitación (presencial, a distancia, semiescolarizada y personalizada en el puesto de trabajo), asistencia técnica, asesoría de gestión y adecuación de modelos.

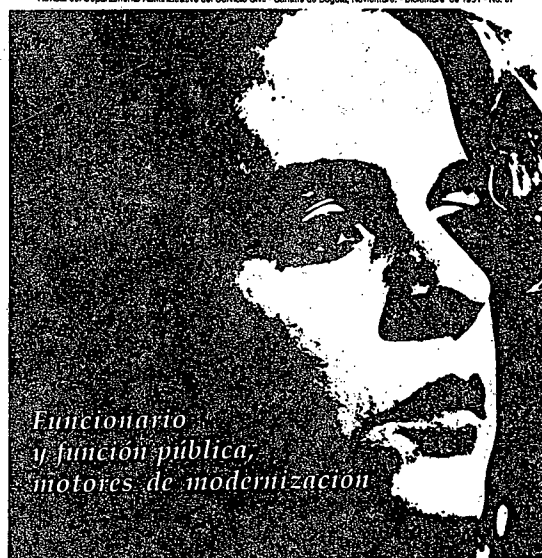
# SUMARIO



<b>OPINION</b>	
<i>Ley 60</i>	4
<i>Editorial</i>	5
<i>Sobresaltos</i>	6
<b>ACTUALIDAD</b>	
<i>Buena acogida a Plan de Retiro en ICEL</i>	7
<i>Impuestos, modelo de desarrollo...</i>	8
<i>Ministerio de Comercio Exterior</i>	12
<b>FUNCION PUBLICA</b>	
<i>Calidad Total</i>	15
<i>Prima Técnica</i>	17
<i>Suspensión del empleado público</i>	20
<i>Prestaciones sociales</i>	21
<i>Compromiso del empleado público</i>	23
<i>La Automotivación</i>	25
<i>Salario y factores de salario</i>	27
<i>La Constitución y la función pública</i>	31
<i>Descentralización</i>	36
<b>DOCTRINA</b>	
<i>No hay Derecho...</i>	39
<i>Derecho a...</i>	40
<i>Los Suplentes...</i>	42
<i>No podrán disfrutar de Prima Técnica</i>	43
<b>JURISPRUDENCIA</b>	
<i>Jurisdicción laboral</i>	44
<i>Los actos administrativos</i>	46
<i>El empleado trasladado</i>	47
<b>CIFRAS</b>	
<i>El Bienestar Social</i>	49
<b>NORMATIVIDAD</b>	
<i>Decreto 1542 de Junio 18 de 1991</i>	53
<i>Decreto 2368 de Octubre 18 de 1991</i>	55
<i>Resolución 367 de Septiembre 16 de 1991</i>	55
<i>Resolución 7336 de Octubre 23 de 1991</i>	56
<i>Formulario Calificación de Servicios</i>	59
<b>AGENDA BIBLIOGRAFICA</b>	62

## CARTA ADMINISTRATIVA

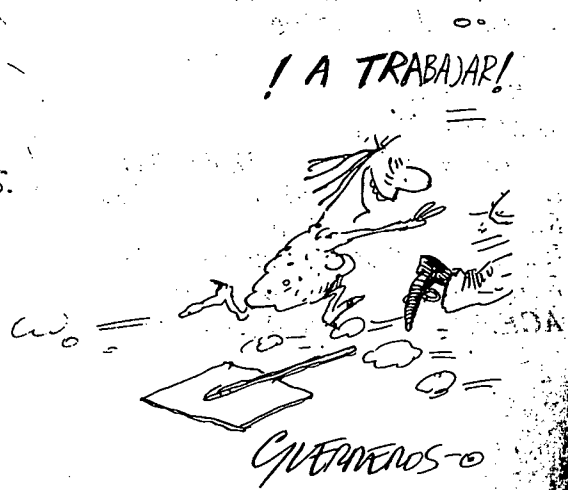
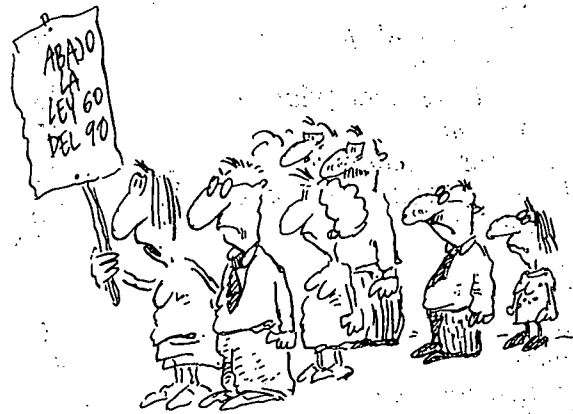
Revista del Departamento Administrativo del Servicio Civil - Santafé de Bogotá, Noviembre - Diciembre de 1991 - No. 67



Funcionario  
y función pública,  
motores de modernización



OPINION



# EDITORIAL



**L** cambio, aún el que es producto de un proceso de planificación, origina en el contexto de toda organización situaciones de desestabilización, máxime cuando un desarrollo semejante es liderado por el Gobierno e implica modificaciones en la situación de sus funcionarios. En el caso colombiano, y como consecuencia de la legislación más reciente, el resultado inmediato se traduce en que la actitud de los servidores públicos esté divorciada de la política gubernamental.

Esta circunstancia hace necesario que la política pública se ponga en marcha no sólo dotando de un ordenamiento a las ideas, normas y acciones del Estado, sino que, paralelamente, se otorgue a los funcionarios de instrumentos conceptuales y operacionales que les permitan articular la transformación de sus instituciones con los planes gubernamentales.

Así los servidores públicos estarán más estrechamente vinculados con la noción y actitud de servicio, de tal manera que los intereses de los usuarios primen sobre los suyos, los de carácter personal.

El país ha realizado ingentes esfuerzos por profesionalizar la dirección en el Estado, no solamente procurando una solución "criolla" al entramado que ha debido soportar el criterio gerencial del sector oficial, sino también y quizá principalmente por el aporte de los organismos internacionales.


El estado general de nuestra administración nos ha llevado a una condición en que nos maravillamos en exceso cuando la prensa registra que un gerente, director o superintendente está cumpliendo su deber, como corresponde a la responsabilidad asumida.

La condición de pertenecer a un cuerpo de gerentes públicos no constituye garantía suficiente para el éxito empresarial ni puede quedar el Estado expuesto a la experimentación permanente sin la concreción de los resultados. No tendría sentido apuntar todos los esfuerzos hacia la definición de un marco que haga las circunstancias propicias para un grupo que pareciera ser de privilegiados.

El problema que preocupa a la opinión pública y que le hace generar la queja permanente sobre el excepticismo en la calidad de sus administradores no va a cesar porque todos ellos exhiban un pomposo diploma que los acredite como tales y que les de patentes suficientes para actuar con irresponsabilidad y ausencia de resultados tangibles y coincidentes con las metas de desarrollo y con los objetivos del Estado y del Gobierno.

Pero no basta con definir la condición y el escenario de acción de los gerentes públicos para que se pueda esperar, con cierto optimismo, una evolución favorable en la gestión directiva oficial. Es preciso que en forma contemporánea se continúe trabajando en una labor incesante de modernización de los instrumentos de administración de que hoy se dispone para acometer las responsabilidades oficiales.

Las decisiones que se adopten en procura de incursionar en la consolidación de un cuerpo de gerentes públicos tienen que estar orientadas al propósito único de que éstos garanticen una óptima prestación de los servicios a cargo del Estado. No puede tratarse de la redefinición de roles ocupacionales derivados de las clasificaciones existentes o de programas académicos tendientes a tasar el mal, para ahondar la crisis y dilatar la solución.

Se trata, y ese es el reto, de incursionar de manera seria, constante y comprometida, en la tarea de concebir un esquema para la gerencia de máximo nivel y calidad en el manejo de las responsabilidades públicas. 



República de Colombia  
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL  
**Servicio Civil**

**CARTA ADMINISTRATIVA No. 67**  
Noviembre - Diciembre de 1991

**CARLOS HUMBERTO ISAZA**  
Director

Editora  
**GLORIA UMAÑA**

Comité Editorial  
**CARLOS HUMBERTO ISAZA RODRIGUEZ**  
**FABIOLA OBANDO RAMIREZ**  
**DARIO CORREA URIBE**  
**CAROLINA LIZARAZO**  
**GLORIA UMAÑA**

Diseño y Artes Finales  
**ELSA BEATRIZ PEREZ SIERRA**

Textos  
**MARY PARRA DE CHONER**  
Montaje  
**JAIR ABEL NAJAR MONROY**

Fotografía  
**CARLOS MARIO LEMA**

Circulación y Suscripciones  
**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
DEL SERVICIO CIVIL**  
Grupo de Información y Divulgación  
Carrera 6a. No. 12-62 Oficina 705  
Teléfonos: 334 40 80 - 334 00 37

Producción Editorial  
**SECCION DE PUBLICACIONES - SENA  
DIGENERAL**

Tiraje: 1.500 ejemplares  
ISS: 0120-193X  
Permiso Adpostal No. 319  
Santafé de Bogotá, Noviembre de 1991

Las opiniones presentadas  
en los artículos y comentarios pertenecen  
a sus autores y no reflejan,  
necesariamente, los conceptos  
o políticas de la Entidad.

Las notas publicadas pueden  
ser reproducidas parcial  
o totalmente, mencionando la fuente.

**SOBRESALTOS**

## ¿Cuántos hombres es un hombre?

Arturo Guerrero

En primer lugar, somos nosotros y la imagen que tenemos sobre nosotros, lo cual es completamente distinto. Cada uno de nosotros es un universo con características bien definidas, pero sobre ese universo cada cual tiene una mirada particular, que generalmente no se parece en nada a la mirada que los vecinos arrojan sobre él.


De manera que, para comenzar, tenemos que cada hombre son tres hombres: el propio, su conciencia y su imagen pública. Pero sucede que el primero de estos tres va cambiando en el curso del tiempo. No es solamente el obligado paso por las etapas de infancia, adolescencia, adultez, madurez, vejez y muerte, sino el cambio total de células orgánicas cada siete años, los avatares accidentales de la vida tales como mutilaciones y miopías, y el inexorable reblandecimiento de las ilusiones a medida que progresa la invasión del pragmatismo.

También la autopercepción es una chica veleidosa. Que lo diga el poeta Porfirio Barba Jacob, quien lúcidamente fue testigo de que "hay días en que somos tan móviles... tan fértiles... tan plácidos... tan sórdidos... tan lúbricos... tan lúgubres". Y de acuerdo con el capricho de la mañana o de la noche, nos vemos como tigres o como inútiles ratones.

Los sueños también son fuente de escondidas pluralidades y de anhelos de otros cuerpos y otras almas. Gracias a ellos quebramos la cerviz dura de la lógica y el pertinaz espinazo del principio de no contradicción. Y entonces accedemos a la multiplicidad del ente, atrayendo hacia nosotros las esencias de vikingos y espartanos, de esquimales y malgaches.

La historia: he aquí el veneno de donde se surte la mayor posibilidad de nuestro escindido ser. Somos realmente la síntesis de los hombres y mujeres que nos han antecedido. La sangre antepasada circula sorda y pegajosa por las venas nuestras, que igualmente participan de la veterania zoológica del mono.

Los científicos afirman que únicamente utilizamos entre un diez y un veinte por ciento de la capacidad cerebral con que nacimos. En el restante ochenta por ciento se han ido sedimentando siglo a siglo la memoria celular de los egipcios, el tremendo sentimiento de los mayas, la prodigiosa escultura de los griegos, el insondable reto de los chinos y la pétrea incandescencia de los incas.

Somos muchedumbre, somos acopio de ingentes huestes sensitivas, bastaría mirar hacia el adentro de los ojos para toparnos de sorpresa con los más esclarecidos ejemplares de la especie humana, con los mutantes del futuro, con la única mujer que de algún modo no se cansa de aguardarnos, con ese perdulero de quien hoy somos espejo, con la forma colorida de los más absurdos sueños. Eso somos, inmensos, pero ciegos. 

## ACTUALIDAD

# BUENA ACOGIDA A PLAN DE RETIRO EN ICEL

Más del 80% de los funcionarios del ICEL se acogieron al Plan de Retiro Voluntario adoptado por la Entidad el pasado mes de septiembre.

Curiosamente, contrario a lo que se creía, empleados y directivos sindicales se sumaron a la iniciativa en forma masiva, a tal punto que antes de vencer el plazo para presentar la solicitud de retiro, 283 funcionarios, de un total de 353, se habían acogido a la propuesta, expresando su conformidad con el procedimiento, por encontrarlo justo y equitativo desde el punto de vista económico y considerarlo una "forma digna para reestructurar la entidad".

De las solicitudes presentadas fueron aceptadas 183 lo que significa que la nueva planta de personal del ICEL no será mayor a 130 funcionarios.

Douglas Velásquez Jácome, Director de la entidad, afirmó que el proceso no hubiera logrado el éxito

obtenido sino se hubieran adelantado acciones como la definición de perfiles profesionales para las necesidades nuevas del Instituto, el análisis de antigüedad de los funcionarios, objetivo con el cual se pretendió retener personal con experiencia y adecuada preparación profesional, así como una evaluación de las hojas de vida y de las calificaciones de cada uno de los funcionarios, con lo que también se pretendió mantener en el servicio al personal altamente calificado.


De igual forma se llevaron a cabo actividades en favor de los funcionarios a los que se les aceptó su retiro voluntario, programas de salud ocupacional, conferencias sobre estrategias de desarrollo de personal, creación y gestión de negocios y asesorías e información sobre el sector financiero.

El Plan de Retiro Voluntario en la modalidad de Mixto se llevó a cabo en desarrollo de un programa de reducción de la planta de personal, y como respuesta a las necesidades

de reestructuración a que está siendo sometido el sector eléctrico del país.

El ICEL ahora no será el encargado de la fijación de políticas del sector eléctrico, sino que se dedicará al desarrollo del servicio de energía eléctrica en los territorios nacionales o en las zonas no interconectadas.

Transitoriamente tendrá también la función de desempeño y control de gestión de las 15 electrificadoras filiales del país.

La situación actual del Instituto confirma que si bien, inicialmente los planes de retiro causaron pánico, a medida en que se desarrolló el proceso y aclararon toda serie de interrogantes alrededor del mismo, así como la liquidación oportuna de las indemnizaciones y bonificaciones, cuyo monto ascendió a los mil 300 millones de pesos, se concluyó con éxito y sin perjuicio para los trabajadores, una reestructuración que busca concordar con la filosofía y la política de modernización y ajuste de las entidades del Estado. 

# IMPUESTOS, *modelo de desarrollo institucional del Estado*

**Carolina Lizarazo**  
*Coordinadora de Información  
y Divulgación del Servicio Civil*

El proceso de modernización del sistema tributario colombiano y los cambios fundamentales, surgidos a partir de una reforma, que pretende abrir espacios claros e idóneos para el logro de una eficiente y moderna administración tributaria, son sin duda hechos que empiezan a generar expectativas en torno a lo que puede ser un modelo de administración dinámica, que proyecte a las instituciones del Estado como organizaciones con innovaciones en aspectos de planeación, control de gestión y administración de recursos humanos y financieros.

Los antecedentes y las perspectivas de todo este proceso protagonizado por la Dirección de Impuestos Nacionales fueron planteados a "Carta Administrativa" por su Director, Carlos Fernando Zarama Vásquez.

**Carolina Lizarazo.** Doctor Zarama, ¿qué originó y cómo se dió el proceso de reestructuración en Impuestos?

**Carlos Fernando Zarama.** La necesidad de reestructurar la Administración de Impuestos Nacionales fué

planteada desde muchos años atrás, cuando se entró a hacer un análisis profundo del sistema tributario colombiano y se encontró que éste tenía deficiencias estructurales en cuanto al contenido mismo, es decir, lo sustancial del sistema tributario: quién paga, cuánto debe pagar, era muy inequitativa. Los procedimientos eran absolutamente burocráticos e ineficientes. Estamos hablando de 1986, cuando entendimos que había que hacer una reforma estructural del sistema tributario. Los resultados iniciales se pueden ver muy fácilmente en la modificación sustancial de los procedimientos. La parte de la administración es la más difícil, pero la de más fondo, es decir, si no se lograba transformar la administración, todos los efectos que inicialmente pudieran ser positivos se irían atrás, porque en últimas lo que determina el funcionamiento y la eficacia de una institución es su propia dinámica administrativa, por algo nosotros hemos planteado como slogan dentro de nuestros proyectos, que "un

sistema tributario vale lo que valga su administración tributaria".

**C. L.** ¿A qué se debió que a la Dirección de Impuestos Nacionales se le diera la calidad de Unidad Administrativa Especial y cuáles son las implicaciones de esta nueva naturaleza jurídica?

**C. F. Z.** El proceso de reestructuración de la Administración de Impuestos parte de una gran serie de cambios bajo un plan estratégico que se trazó en 1986, denominado "El Cambio a toda Marcha", y que implicó estas reformas: una sustancial en 1986, básicamente con la ley 75; otra procedimental en 1987, con el decreto 2543 que modificó todos los procedimientos y en 1988 hicimos un primer cambio en la reforma administrativa que fue reestructurar la Dirección, especializarla. Se crearon una serie de dependencias como la Subdirección de Informática, la Escuela Nacional de Impuestos. Se especializaron las tareas con la creación de administraciones de grandes contribuyentes, trabajo especializado y se le dió



## ACTUALIDAD

**CARLOS FERNANDO ZARAMA VASQUEZ,**  
 Director de la Unidad Administrativa Especial  
 Dirección de Impuestos Nacionales



énfasis a la planeación, el control de la gestión interna, a través de las correspondientes unidades creadas dentro de esa reestructuración. Esto fue un avance importante a nivel de estructuras de manejo de personal. En el 88 se dió un salto hacia las plantas globales y flexibles y dése cuenta que esa es la tendencia de la modernidad en la administración pública. En ese entonces, se propiciaron adelantos importantes.

Sin embargo, a pesar de los avances que existieron en reforma administrativa y reforma de procedimientos, encontramos grandes limitaciones, que permanecían después del 88 y eran más de carácter institucional, tenían que ver más con todo el concepto del manejo del funcionario público colombiano y con la conformación misma del Estado.

Podríamos señalar algunos elementos de estas grandes limitaciones: la primera, la administración tributaria era un ente que no tenía la dinámica necesaria para su desarrollo, por restric-

ciones de tipo administrativo. Era una dependencia del Ministerio de Hacienda, con 6 mil 500 empleados, 31 administraciones regionales y 807 recaudaciones. Todo tenía que llegar a la Dirección, al despacho del Ministro, que a su vez tenía que atender Aduanas, Tesorería, Crédito Público, etc., y esto hacía perder dinámica y autonomía a la gestión administrativa. Creo que la concepción moderna es descentralizar las funciones y dar autonomía. Si se quieren tener administraciones eficientes y gerencia se ha de otorgar responsabilidad. Otra limitación estaba directamente relacionada con los problemas presupuestales, administrativos, de contratación, de personal. Todo esto es muy difícil de manejar dentro del Estado.

La segunda, tiene que ver con el régimen del funcionario público, bajo un esquema de carrera administrativa, que ha servido básicamente para mantener sus condiciones de inamovilidad, más no de promoción, de capacitación. El mismo funcionario es un incrédulo,

creo que los concursos son muy amañados, y la única prerrogativa que le da la carrera es que no lo boten. Esto se unfa al problema de muy baja remuneración, que hacía que los mejores cuadros buscaran emigrar hacia el sector privado y el Estado se quedara perdiendo competencia frente al sector productivo. No había instrumentos para motivar la competencia, la creatividad, el desarrollo individual, la gestión.

Guardadas las proporciones creo que pasaba aquí algo similar a lo ocurrido en los países llamados socialistas. El Estado uniforme, medio, con bajos niveles de remuneración, sin iniciativa individual, sin leyes de competencia, sin creatividad, se convirtió en un freno para el desarrollo de las economías de estos países y fue necesario todo este proceso iniciado desde la perestroika, que rompió esas viejas estructuras estatales para recobrar la competencia, la creatividad, la individualidad, para volver a desarrollar.

*C. L.* Ustedes establecieron una serie de incentivos, un régimen de pri-

mas, un régimen de remuneración especial, ¿qué implica todo esto dentro del proceso de modernización?

**C. F. Z.** Primero, Impuestos había logrado ganar un espacio en la eficiencia y la eficacia, los recaudos venían creciendo año tras año. Había unas condiciones de madurez institucional. Segundo, -y ese fue uno de los propósitos del Presidente Gáviria y del Ministro Hommes-, se debía plantear un proceso de modernización de la administración tributaria. Este nuevo modelo implica una carrera tributaria especial, un régimen de remuneración especial, un régimen de primas, eliminar con aspectos novedosos el concepto tradicional de los Jefes.

Los aspectos principales en la carrera tributaria son: el ingreso y la promoción que son por concurso, pero todo el mundo es de libre remoción, que implica indemnización. Dentro de ese proceso de carrera se señala claramente que para desempeñar un cargo superior se tiene que haber desempeñado durante un año en el cargo anterior o inmediatamente anterior. Otro aspecto tiene que ver con la eliminación del concepto de jefaturas, los cargos de jefes de división y de sección no existen en la planta. Entramos a un sistema donde los cargos de jefes se pueden proveer de dos formas, con funcionarios de carrera, en cuyo caso lo que se hace es designar al funcionario como jefe, o, a una persona de fuera de la institución a la que se paga un sueldo fijo. Cuando se designa un funcionario de carrera, éste tendrá como remuneración su sueldo más una prima de dirección del cargo correspondiente. Esto ha sido fundamental porque ya no se trata de ejecutivizarse en la institución sino de profesionalizarse. El tercero, tiene que ver con la remuneración. No había ninguna posibilidad

real de que con el régimen salarial se pudiera competir, cumplir eficientemente la tarea y cerrar esos canales de inmoralidad que a través de los años se han creado. Tampoco era factible consolidar un grupo en la Dirección que no sirviera solamente para formar cuadros que fueran a trabajar al sector privado, que eso es en lo que se había convertido la Dirección.

**C. L.** ¿El objetivo era hacerle frente a la inamovilidad o tratar de mantener en el servicio a funcionarios altamente calificados?

**C. F. Z.** Los dos son aspectos importantes, pero el principal era desarrollar la eficiencia de la administración o sea ver posibilidades de una mejor remuneración. Eso ya lo habían hecho México y Brasil. Podíamos seguir esa línea o pasar otro sistema, que fue el que adoptamos. En lugar de subir el salario automáticamente, se establecen unas primas de productividad en las cuales el funcionario ganará una retribución adicional, dependiendo de su trabajo y de que la institución cumpla sus metas.

Subir el salario automáticamente tiene el riesgo de que la institución dentro de seis meses o un año haya pasado el nivel inicial de motivación y se quede simplemente siendo una burocracia más costosa, en cambio en este sistema de retribución de primas de productividad, donde se evalúa el desempeño del funcionario y que su administración y la Dirección Nacional cumplan con las metas de recaudo que le fije el CONFIS (Consejo de Política Fiscal), todo el mundo sabe que si trabajamos y damos resultados y se produce, nos ganamos la prima de productividad.

Adicionalmente a este concepto de la prima de productividad hay una prima nacional que se le da a todos los

funcionarios semestralmente, dependiendo si rompemos las barreras de los topes más altos. Ahora, de dónde se saca la plata para pagar estas primas? La ley prevé que los ingresos para pagar estas primas serán de la apropiación que se haga del presupuesto, con base en la misma gestión; o sea, en las cobranzas, los intereses producto de la cobranza y las sanciones producto de la fiscalización. La administración misma tiene que encargarse de conseguir los recursos para esto.

**C. L.** ¿Qué es exactamente y qué objeto tiene el Fondo de Gestión?

**C. F. Z.** Estas primas de productividad tienen una fuente de recursos, que es una cuenta de manejo especial, donde se asigna una parte presupuestal de la cual salen estos beneficios.

Tal vez hay un punto que vale la pena destacar y es que la Dirección de Impuestos hoy día redujo en un 36 por ciento la planta de personal, de 6.500 bajamos a 4.000 funcionarios. Ahora si usted me pregunta que si los 4.000 funcionarios son suficientes, diría que creo que no. Países como Alemania, tienen una administración tributaria con 120 mil funcionarios de Impuestos, México 26 mil. Sin embargo creemos que con estos 4.000, y basándonos ante todo en un sistema técnico de sistematización, podemos crecer poco a poco, con funcionarios realmente capacitados, integrados dentro de toda esta concepción de gestión, de productividad y viendo resultados se puede ir avanzando.

**C. L.** Se entiende que el planteamiento moderno implica adicionalmente un aspecto que es la automotivación. ¿Qué piensa de esto?

**C. F. Z.** Los conceptos básicos apuntan a buscar identidad institucional, la creación de un sistema técnico permite mejores compromisos. Con

## ACTUALIDAD



*"...queremos que los funcionarios se sientan orgullosos de ser eficientes, de querer ser vanguardia en un modelo de administración que sea soporte del desarrollo del Estado"...*

una evaluación muy unida a la gestión, a la productividad, se da la combinación del compromiso de la nueva concepción del empleo público con el concepto de eficiencia y eficacia, venimos trabajando en un proceso en que el funcionario se sienta motivado, se sienta partícipe, comprometido. Es tal vez una reacción frente a la situación que vivimos antes, que era de absoluta apatía, el funcionario era enemigo de la institución. De allí entendimos que era tarea infundirle espíritu al cuerpo, y para ello hemos apuntado al funcionario, a la persona, a buscar que se ubique en su trabajo, en su proyección social y personal. Cuando hemos propuesto el lema "Ser modelo de gestión de la administración pública en Colombia", queremos que los funcionarios se sientan orgullosos de ser eficientes, de querer ser vanguardia en un modelo de administración que sea soporte del desarrollo del Estado.

Obviamente esto requiere una decisión política, recursos, inversiones, pero contamos con la decisión del Presidente y del Ministro de Hacienda para hacerlo.

**C. L.** Qué más espera. Qué otros logros, qué otras metas quiere alcanzar mientras esté en la Dirección de Impuestos?

**C. F. Z.** En Impuestos nos hemos propuesto dos grandes metas: una, conseguir los recursos, modernizar la institución, hacerla técnica, eficiente, para responder al Estado y lo estamos consiguiendo, el crecimiento es muy positivo, cerca de un 60 por ciento, teniendo en cuenta los niveles de inflación, pues

estamos muy por encima de ellos.

El otro aspecto que entendemos como nuestra misión es ser pioneros en el desarrollo de la administración pública y este es un punto que lo hemos identificado claramente en nuestro plan estratégico, tenemos que abrir un nuevo espacio para un marco institucional del desarrollo de la gestión pública en Colombia. En este sentido diría que antes que un tributarista se es un hombre público, que le interesa el manejo del Estado, un servidor público, pero de nuevo estilo y no burócrata.

**C. L.** ¿Que diferencia encuentra usted entre un funcionario de Impuestos en este momento y un empleado del sector privado?

**C. F. Z.** Todavía el funcionario del sector privado está mejor remunerado seguramente, pero diría que en mística, en compromiso con la institución, creo que difícilmente hay alguien que nos gane. Ese es el principal patrimonio,

un cuerpo que quiere hacer algo, porque hay un compromiso muy profundo con la institución. Eso usted no lo paga con plata, en eso tenemos una gran diferencia con el sector privado. Esa satisfacción de trabajar por un interés general que es el de la sociedad, por un bien común, no se lo da ningún sector particular.

Creo que para el país es importante este experimento, no sólo porque habrá mayores recursos, mayor eficiencia y eficacia sino porque es un modelo de desarrollo. Hemos discutido nuestra experiencia con muchos sectores, con la Aduana, el resto de Ministerios y con más de diez delegaciones de países, Ecuador, Venezuela, Uruguay, Panamá, Guatemala, Honduras, República Dominicana y hasta de la China Popular.

La experiencia de Colombia está a la vanguardia de las administraciones tributarias en América Latina, no sólo por los resultados en recaudación sino también por el nuevo concepto de administración, es un nuevo modelo de servidor público. El primer compromiso que le hacemos a nuestros funcionarios es el clásico juramento de compromiso en que se dice "yo fulano de tal, yo funcionario de la tributación ante el pueblo de Colombia invocando la protección de Dios, juro cumplir con los deberes que me imponen la Constitución y las leyes, defender los intereses de la patria aplicando con honestidad, justicia y equidad las normas tributarias y prometo entregar lo mejor de mi mismo para contribuir a la construcción de una moderna y eficiente administración tributaria, que sea soporte del desarrollo económico y social del país, si fuere inferior a mi compromiso que la institución y la sociedad me lo demanden".

# MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR, *¿una nueva tendencia organizacional?*

*Ramiro Calderón Parra*  
*Director Técnico Servicio Civil*

ediante el decreto extraordinario 2350 del 17 de octubre, el Gobierno Nacional adoptó la organización del Ministerio de Comercio Exterior, el cual había sido creado por la ley 7a. de 1991, marco de comercio exterior.

Hace 42 años no se creaba un nuevo ministerio en Colombia. El Ministerio de Comercio Exterior que acaba de iniciar su vida administrativa lo hace en medio de esperanzadoras expectativas. A nuestro juicio la organización y el enfoque que se quiere dar al nuevo ente puede marcar un hito en las prácticas de la administración pública.

## **BASES ORGANIZATIVAS DE LAS ENTIDADES NACIONALES**

Los decretos extraordinarios 1050 y 3130 de 1968, por los cuales "se dictan normas generales para la reorganización y el funcionamiento de la administración nacional" y "se dicta el estatuto básico de las entidades descentralizadas del orden nacional", respectivamente, han sido las leyes-marco que han regido el proceso organizativo de la administración nacional en los últimos años.

De acuerdo con el antedicho decreto 1050, la Presidencia de la República, los Ministerios y Departamentos Administrativos son los organismos principales de la administración; los demás, les están adscritos y cumplen sus funciones bajo la orientación y control de aquellos.

A las entidades descentralizadas, adscritas o vinculadas, les corresponde básicamente ejecutar funciones administrativas o desarrollar actividades de naturaleza industrial o comercial.

De otra parte, las citadas normas prescriben y sistematizan las reglas generales a que deben someterse tanto la administración central como la descentralizada del orden nacional, en materia de organización interna.

En efecto, allí se establece la nomenclatura a que debe ceñirse la adopción de las distintas reparticiones administrativas. Se adopta un sistema jerarquizado, piramidal y funcionalista, inspirado en la Escuela Clásica de la Administración en la que la estructura orgánica está por encima de cualquier otra variable, lo que llevó a la departamentalización y a la jerarquización como bases esenciales de la organización.

Un exagerado apego de nuestra praxis administrativa a ese enfoque, invariablemente aplicado en las distintas reformas administrativas y en los procesos de reorganización institucional, llevó a una verdadera perversión de los preceptos, en principios válidos contenidos en los decretos 1050 y 3130 de 1968. Tenemos así, en la administración pública colombiana, un modelo rígido con todas las consecuencias que ello significa en el orden del quehacer administrativo.

No es difícil constatar la realidad de nuestras instituciones caracterizadas por la lentitud de los procesos administrativos a través de la empinada pirámide jerárquica, la elusión de las responsabilidades que ello conlleva, el "desvanecimiento" de los mecanismos de control, la descoordinación de las acciones, parte integrante de objetivos comunes y la pérdida de la visión de conjunto a través de tantos compartimentos estancos, lo que ha generado un perjudicial fraccionamiento de la actividad administrativa.

No hay que olvidar que tales estructuras detalladas han sido adoptadas por normas con fuerza de ley para la administración central, factor este que

## ACTUALIDAD

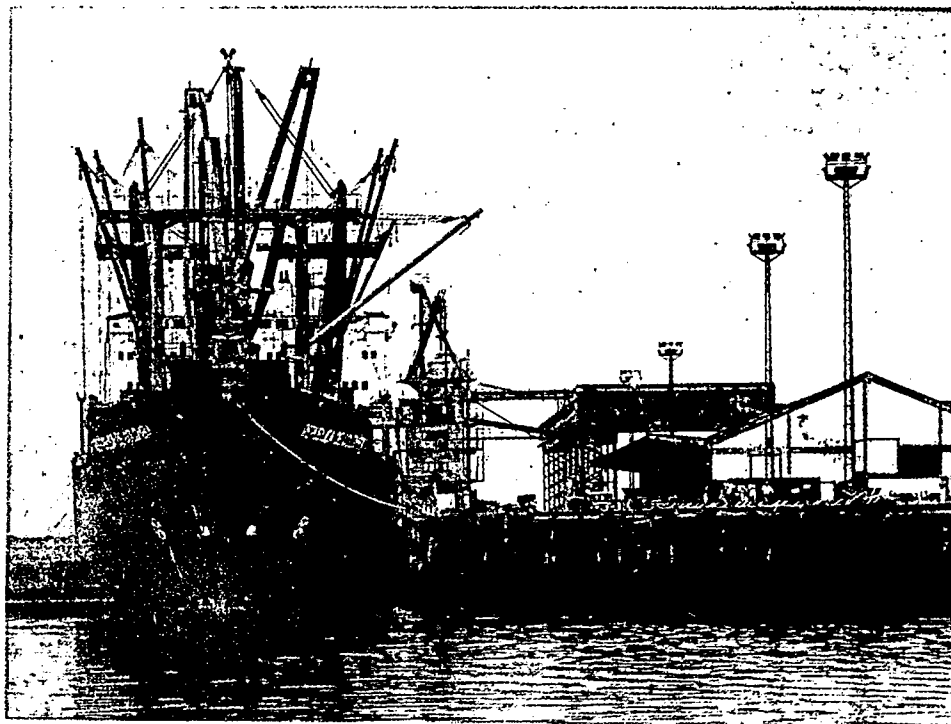
aumenta su rigidez, y, la nueva Constitución, en el numeral 7º del artículo 150, parece reforzar esta tendencia cuando otorga a la ley la competencia de determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y su estructura orgánica.

Por fortuna, el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución, establece entre las competencias del Presidente de la República, "modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley", lo cual introduce un elemento de flexibilidad.

De otra parte, una segunda perversión se ha hecho presente en los organismos principales de la administración: el proceso burocrático ha llevado a privilegiar en el seno de sus estructuras, las actividades ejecutoras en detrimento de las funciones sustantivas de formulación de políticas, planes y programas y de orientación, coordinación y control.

### LAS NUEVAS TENDENCIAS

Hoy en día, nuevos horizontes se abren al moderno gerente que desea lograr metas y objetivos; vale decir resultados, en condiciones de eficiencia y eficacia y se habla de análisis situacional o de contingencia, planeación estratégica, gerencia del servicio y cultura corporativa, a la par que el mundo empresarial japonés nos impacta con sus éxitos y enriquece el arsenal administrativo con métodos y



enfoques tan sugestivos como los círculos de participación, grupos de excelencia, control estadístico de la calidad, calidad total, entre otros.

Lamentablemente debemos aceptar que las instituciones públicas han sido poco permeables a estas corrientes innovadoras, ensimismadas y aisladas de las modernas corrientes de pensamiento, han caído en la inacción y el desprestigio.

Naturalmente no pensamos que todas las herramientas desarrolladas y aplicadas por el sector privado puedan ser transplantadas artificialmente hacia el sistema de administración pública.

Mejorar la administración pública es un propósito complejo que requiere una acción integral y permanente y, en ocasiones, es preciso rediseñar los esquemas vigentes. Así lo ha preconizado el Presidente de la República cuando gráficamente habló de la necesidad

de darle un "revolcón" a las instituciones colombianas y, recientemente, anunció que los Ministerios serían totalmente reestructurados de tal forma que pasen de ser entes ejecutores a orientadores de las políticas oficiales que tienen a su cargo".

En el Servicio Civil hemos creído que es necesario abandonar los viejos modelos, buenos en su momento, y facilitar que la administración pública avance hacia una flexibilización de sus estructuras organizacionales que, al fin y al cabo, no son sino un medio y una de tantas variables para el logro de los objetivos.

Por lo anterior y teniendo en cuenta las políticas del Gobierno Nacional, los imperativos de la apertura económica y de la competitividad que exigen del Estado altos niveles de eficiencia, el Departamento Administrativo del Servicio Civil se ha comprometido en

esta línea de acción y ha impulsado decididamente los procesos de cambio organizacional en las últimas reestructuraciones orgánicas y de plantas de personal. Esta actitud fue especialmente enfática en el caso de la organización del Ministerio de Comercio Exterior.

### **EL CASO DEL MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR**

La ley 07 de 1991, marco del Comercio Exterior, regula lo relativo a las condiciones en que debe desarrollarse ese sector y toma importantes disposiciones en cuanto a su organización. Entre éstas, es de destacarse la integración y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, la creación del Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica y principalmente del Ministerio de Comercio Exterior.

El decreto 2350 define, en primer lugar, el sector de Comercio Exterior claramente tipificado, como un verdadero sistema en el cual interactúan organismos públicos y privados, claramente diferenciados aunque interrelacionados, así: un subsector oficial conformado por el Consejo Superior de Comercio Exterior, el Ministerio de Comercio Exterior con sus organismos adscritos y vinculados y, otras entidades o dependencias de la administración pública que desarrollen funciones en el campo de comercio exterior; un subsector mixto integrado por la Comisión Mixta de Comercio Exterior y comités asesores nacionales y regionales; un subsector empresarial, en el cual actúan las personas naturales y jurídicas de

carácter privado que realicen actividades relacionadas con el comercio exterior.

El sistema tiene un órgano rector que, de conformidad con la ley 07 de 1991, es el Consejo Superior de Comercio Exterior, integrado por el propio Presidente de la República, los seis miembros que tienen ingerencia en la materia, además del director del Departamento Nacional de Planeación, el gerente del Banco de la República y el presidente del Banco de Comercio Exterior.

El Ministerio se tipifica como un organismo formulador, coordinador y vigilante de políticas, planes y programas, promotor de relaciones comerciales y evaluador de resultados. Consideramos que con ello se regresa al espíritu prístino de los ministerios señalados por la reforma administrativa de 1968. Así las funciones propiamente ejecutoras quedan bajo la responsabilidad de los entes adscritos o vinculados, ligados al Ministerio a través del control de tutela.


A tono con el nuevo clima de participación y concertación nacido de la Constitución Política, la organización prevé la existencia de varios órganos de asesoría y coordinación como son la Comisión Mixta de Comercio Exterior, mecanismo de enlace entre el Gobierno y el sector privado y diversos comités técnicos, sectoriales y asesores, los cuales operarán según áreas y necesidades específicas, entre los que se destacan el de asuntos aduaneros, arancelarios y de comercio exterior, de prácticas comerciales, de negociaciones y de transporte.

De otra parte, también aparecen bien definidos los sistemas de asesoría y apoyo interno como son las áreas

jurídica, de planeación interna e informática y comunicaciones.

Finalmente, define tres áreas funcionales sustantivas, que constituyen las finalidades propias del Ministerio. Ellas son la Dirección General de Programación, Coordinación y Política de Comercio Exterior, que fundamentalmente hace estudios, concibe políticas y elabora programas de acción; la Dirección General para el Desarrollo del Intercambio, se dedica al apoyo e instrumentación del comercio de bienes y servicios y, la Dirección General de Negociaciones, que como su nombre lo indica, debe atender básicamente el frente externo en sus aspectos bilaterales o multilaterales a fin de lograr las mejores condiciones para el ingreso de nuestra producción a los mercados internacionales.

Para el soporte y desarrollo de este complejo sistema, el Ministerio adoptó una estructura orgánica, ciertamente ágil y bien podemos decir que super-simplificada, claramente desjerarquizada y sin departamentalizaciones innecesarias. Adicionalmente, la norma prevé la adopción de una planta de personal global, la cual puede ser distribuida por el Ministro para atender los distintos programas de manera flexible, adecuándose a las situaciones cambiantes.

Creemos que con una gerencia pública competente, con un personal idóneo y racionalmente administrado, verdadero grupo de élite como lo ha anunciado el Gobierno, y la aplicación de la tecnología apropiada tanto en el orden de los equipos como de los métodos y procedimientos, el Ministerio de Comercio Exterior puede llegar a ser el modelo de administración que la comunidad nacional espera. 

# Calidad Total

**Jairo González Quintero**

*Jefe de Servicios Administrativos de Colciencias*

**JH** habrá diferencia entre aplicar la Calidad Total en el sector privado o en el público?. Si la calidad tiene que ver con el ser humano, ¿habrá diferencia si se aplica en distintos tipos de entidad?

Ciertamente surgirán dificultades distintas en cada sector, pero esto no implica que no pueda ser aplicado en todos ellos. La clave está en la predisposición de cada uno de nosotros.

En ese sentido, Kaoru Ishikawa define: "El Control de Calidad Total (la palabra "control" se suprimió posteriormente por el carácter negativo que tiene) es una nueva manera de administrar una empresa orientada a lograr la satisfacción de los clientes internos y externos, mediante la participación activa de todo el personal en el mejoramiento permanente de todos los procesos administrativos y técnicos.

"El Control de Calidad comienza con educación y termina con educación. Para promover el Control de Calidad Total con la participación de todos, hay que educar en el tema a todo el personal, desde el presidente hasta los obreros de línea.

"El Control de Calidad Total es una revolución conceptual en la administración. Por tanto, hay que cambiar el modo de pensar de todos los empleados. Y para lograrlo, hay que reforzar la educación una y otra vez".

Al analizar en detalle la profundidad de algunas de estas frases, es importante definir qué significa una nueva forma de administrar una empresa, la que es de todos y cada uno de los que laboran en ella. Sus recursos intelectuales, físicos, espirituales y las habilidades especiales que utilizan para producir el trabajo, y como el resultado de éste se acepta o no, dependiendo de su calidad.

El segundo punto, la satisfacción de los clientes internos y externos. El concepto de cliente externo es un término perfectamente claro sobre el cual se han diseñado todas las estrategias de mercadeo desde hace mucho tiempo. La novedad

radica en la nueva definición del cliente interno: todas las personas que laboran en una organización o institución y reciben algo de lo que se produce. Desde una carta, un informe o la prontitud con que logra conseguir un dato para un colega. Todo lo que salga, todo aquello que se produzca debe ser de calidad. Aquí comienza el éxito. Por eso la importancia de darse a si mismo lo mejor: desde una buena alimentación y descanso, salud en general, hasta educación no sólo en nuestro campo profesional específico sino artístico, espiritual, en otros términos; humanística. Porque el fundamento básico de la calidad es el hombre.

*Para poder lograr  
el cambio se  
necesita  
CONSTANCIA*

Otro aspecto esencial es la participación de todo el personal en el mejoramiento permanente. Para ello, se debe establecer inicialmente un diagnóstico sobre aquello en lo que se está fallando para poder empezar a corregirlo. Pero no cada uno aisladamente sino en equipo. Lenta pero seguramente, pues si se pretende cambiarlo todo de una sola vez se corre el riesgo de producir el efecto contrario. No es nada fácil cambiar de la noche a la mañana prácticas y hábitos que se han repetido durante años. Para poder lograr el cambio se necesita CONSTANCIA.

Sin embargo, la voluntad sola no basta. Se requiere de más preparación. Saber como hacer la labor y ante todo conocer la importancia de lo que se hace; evaluar si tiene o no alguna utilidad. No se puede pretender terminar un doctorado sin realizar antes una carrera, como tampoco reparar una máquina si no se sabe como funciona.

¿Cómo se aplican estos conceptos en el caso particular del sector público?

El primer obstáculo tiene que ver con el compromiso, pues en el ejercicio de un cargo público una de las principales preocupaciones es la de responder a los padrinos políticos.

Luego se presentan dificultades relacionadas con los cambios asiduos en la alta dirección. La continuidad no es frecuente. Varían los planes, no se asimilan los cambios y tampoco se tiene una verdadera proyección a largo plazo que genere una alta eficiencia en la labor de los funcionarios y de las instituciones.

La carencia de programas de capacitación constituye otro factor para tener en cuenta. Por lo general, cuando se ingresa al servicio público no se hacen programas de inducción ni de capacitación a los cargos; razón por la cual se considera que los funcionarios son malos y realmente empiezan a ser productivos después de mucho tiempo.

Y por último, las creencias. Se ha popularizado la opinión de que las personas del sector público son malas porque si. De este modo se crean una gran cantidad de barreras que impiden respuestas ágiles. Así resulta la tramitología, la mayoría de las veces por costumbre.

Por supuesto no son todos los problemas. Pero si se cree en la ley de Pareto, respecto a que con el 20 por ciento de las causas podremos darle solución al 80 por ciento de las fallas, el sector público puede adelantar un programa de Calidad Total.

Una labor en tal sentido significa, primero, realizar un programa de inducción o, mejor, de reinducción. Es hora de que se sepa en dónde se está y para

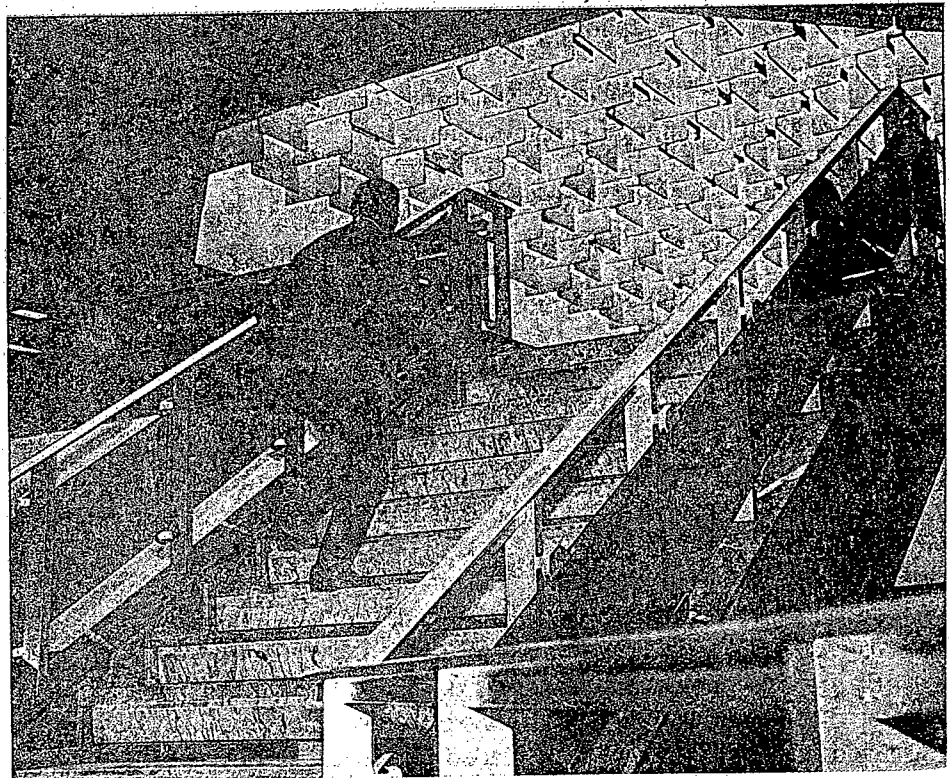
qué se sirve. Esta es la única forma de llevar a cabo los actos con cariño y obtener buenos resultados.

En segundo lugar, realizar planes de capacitación sobre los cargos. ¿Qué se hace? ¿Para qué sirve? Es necesario que se aprenda esto y se haga bien.

Con lo anterior se podrá cumplir con los trámites legales sin necesidad de repetirlos una y otra vez.

Por último, si existe convicción será grande la fuerza que se ejerza y los cambios no harán daño y se podrán llevar a cabo muy fácilmente.

¿Será que por estar en el sector público no se puede iniciar un proceso de mejoramiento permanente? ¿Será que se debe hacer una nueva definición de las personas y dividir las en las del sector público? En absoluto. Público o privado, la calidad es de todos. ☐





# PRIMA TÉCNICA: eficaz instrumento de gestión

**Fabiola Obando Ramírez**

*Asesora Consejo Superior del Servicio Civil*

La prima técnica es un reconocimiento económico para atraer o mantener al servicio del Estado a funcionarios o empleados altamente calificados, que se requieran para empleos cuyas funciones demanden la aplicación de conocimientos técnicos o científicos especializados o la realización de labores de dirección o de especial responsabilidad. Se reconocerá también el desempeño en el ejercicio del cargo.

El usufructo de esta prima se estableció en el decreto ley 1661 de 1991, que modificó su régimen y se efectuó en virtud de la Ley 60 de 1990 que otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República. Tendrán derecho a éste reconocimiento los empleados o funcionarios de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Unidades Administrativas Especiales.

Este decreto también le será aplicable a los empleados de las Gobernaciones, de las Alcaldías y de las entidades descentralizadas del orden departamental y municipal, al formar parte de

la rama ejecutiva, al tenor de lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 115 de la Constitución Política. En este orden de ideas, los empleados públicos de las Sociedades de Economía Mixta, con tratamiento de Empresa Industrial y Comercial del Estado, por no pertenecer a esa rama, están excluidos de su aplicación.

De igual manera esta medida no se aplicará a los empleados del Ministerio de Relaciones Exteriores que presten sus servicios en el exterior; al personal docente de los distintos organismos de la rama ejecutiva, salvo al de las universidades; al personal de la Policía Nacional y a los empleados civiles al servicio de la misma; a los beneficiarios de la prima técnica de que tratan los decretos leyes 1016 y 1624 de 1991, la cual se refiere a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al Tribunal Disciplinario, al Consejo de Estado y a los altos funcionarios del Estado.

Tampoco podrán disfrutarla los empleados de las entidades que tienen sistemas especiales de remuneración o de reconocimiento de primas, dentro de los cuales se recompensen pecu-

niariamente los mismos factores que se tienen en cuenta para asignar la prima técnica. Es decir, que si para determinar la remuneración de un empleado, como en el caso de un instructor del SENA, se tienen en cuenta los estudios, la experiencia y la evaluación del desempeño, estos factores no pueden valorarse doblemente y por lo tanto, no puede asignársele prima técnica.

Una innovación que trae el decreto ley 1661 de 1991 y su decreto reglamentario 2164 del mismo año, consiste en que la prima técnica prevista en ellos está referida al empleo y al titular del mismo, al contrario de lo que ocurría bajo el imperio de las normas derogadas que regulaban la misma materia. En éstas, la prima técnica estaba referida sólo al empleado. Su asignación se producía cuando el empleado acreditaba que reunía los requisitos de escolaridad, experiencia y de competencia especial.

Ahora, bajo el nuevo régimen legal, no solamente el empleado debe llenar los requisitos de escolaridad y de experiencia exigidos, sino que es necesario que el empleo del cual es titular, sea señalado por el Jefe del organismo o por las Juntas o Consejos Directivos o Superiores, en las entidades descentralizadas, como susceptible de asignación de prima técnica, de acuerdo con la política de administración de

personal que adopte cada entidad y con sus necesidades específicas.

### CRITERIOS DE ASIGNACION

La asignación de la Prima Técnica se lleva a cabo con base en dos criterios: Primero, título de formación avanzada y experiencia altamente calificada y, segundo, la evaluación del desempeño.

El título podrá compensarse por tres (3) años de experiencia altamente calificada, siempre y cuando el empleado acredite la terminación de los estudios en la respectiva formación. En este caso, debe acreditarse experiencia por término no inferior a seis (6) años.

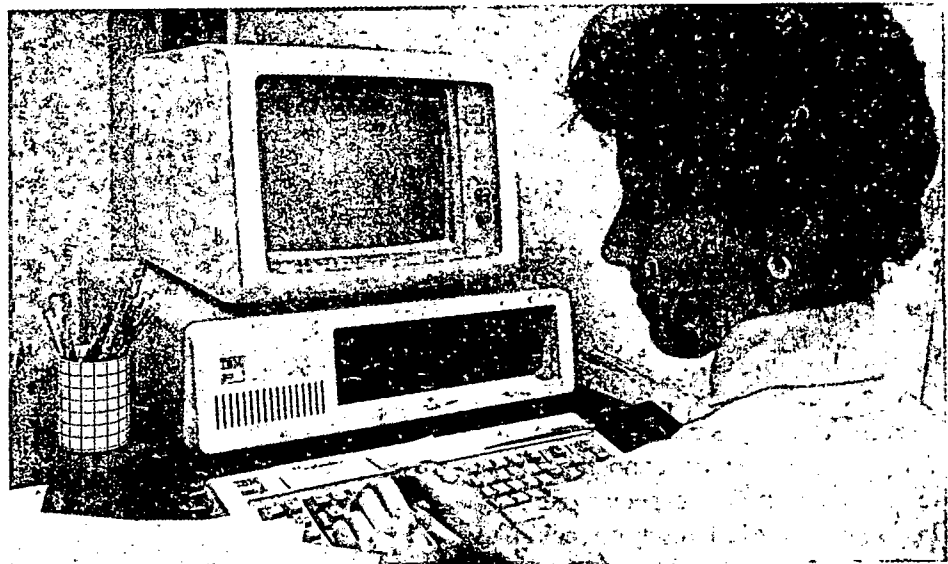
Se otorga a los empleados que llenen estos requisitos y que desempeñen, en propiedad, cargos de los niveles profesional, ejecutivo, asesor y directivo, que sean señalados por el Jefe del organismo o por las Juntas o Consejos Directivos, según el caso, como susceptibles de asignación de prima técnica. Es necesario destacar que sólo se tendrán en cuenta para su valoración aquellos requisitos que excedan los exigidos para el desempeño del empleo.

Por evaluación del desempeño podrá otorgarse a empleados de todos los niveles, desde el operativo hasta el directivo, siempre y cuando reúnan los requisitos exigidos para el cargo; obtengan un porcentaje equivalente al 90 por ciento, como mínimo, del total de puntos de cada una de las calificaciones de servicios realizadas en el año inmediatamente anterior a la solicitud de otorgamiento y que los empleos que ocupan hubieren sido señalados como susceptibles de asignación de prima técnica.

Para los empleados de libre nom-

bramiento y remoción, el sistema de evaluación para efectos de la asignación de la prima técnica, será adoptado por cada entidad. Igualmente, queda a discreción de cada entidad señalar la ponderación de los factores que determine el porcentaje asignable al empleado por concepto de prima técnica.

que considere que reúne los requisitos exigidos, presentará, por escrito, ante el Jefe de Personal o quien haga sus veces, la solicitud acompañada de los documentos que legalmente acrediten el cumplimiento de los requisitos. Este funcionario verificará dentro de un término máximo de dos (2) meses si el solicitante los reúne; en caso afirma-



### PROCEDIMIENTO PARA ASIGNACION

El nuevo régimen legal establece un procedimiento ágil que permitirá el disfrute efectivo de la prima técnica.

La tramitología que contemplaba la legislación anterior hacía imposible la obtención de la prima técnica, toda vez que después de un tortuoso procedimiento ante la correspondiente entidad, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Administrativo del Servicio Civil, debía asignarse por medio de un decreto presidencial.

El empleado que ocupe en propiedad un empleo señalado como susceptible de asignación de prima técnica y

tivo, el Jefe del organismo proferirá la resolución de asignación debidamente motivada.

En todo caso, deberá existir previamente disponibilidad presupuestal. Esta resolución producirá efectos fiscales a partir de la fecha de su expedición y no con retroactividad al primero de julio de 1991, fecha de expedición del decreto-ley 1661.

**La Cuantía.** Equivale a un porcentaje de la asignación básica mensual que corresponda al empleo del cual es titular el solicitante, el cual no podrá ser superior al cincuenta por ciento (50%) del valor de la misma.

Al contrario de lo que disponía el

## FUNCION PUBLICA

decreto 189 de 1982, su valor se reajustará en la misma proporción en que varíe la asignación básica mensual del empleado, teniendo en cuenta los reajustes salariales que se decreten.

El valor podrá revisarse a solicitud del interesado o a juicio del Jefe del organismo o entidad, previa la evaluación de los criterios que se tuvieron en cuenta para su otorgamiento o cuando el empleado cambie de empleo.

Cuando se otorgue con base en los criterios de estudios y de experiencia, su valor constituye factor de salario para todos los efectos legales. No ocurre así cuando se asigna con base en la evaluación del desempeño. Así lo dispuso el decreto-ley 1661 de acuerdo a lo ordenado por la ley 60.

### PERDIDA DE LA PRIMA

El disfrute de la prima técnica se perderá por retiro del empleado de la entidad e imposición de sanción disciplinaria de suspensión en el ejercicio del cargo, caso en el cual el empleado sólo podrá volver a solicitarla transcurridos dos (2)

años, contados a partir de la fecha de ejecutoria de la providencia mediante la cual se impuso la sanción, siempre y cuando el empleo continúe siendo susceptible de asignación de prima técnica.

Cuando haya sido otorgada por evaluación del desempeño se perderá, además, por obtener el empleado calificación de servicios en porcentaje inferior al 90 por ciento del total de puntos de cada una de las calificaciones o porque hubieren cesado los motivos

por los cuales se asignó. La pérdida del disfrute operará, en forma automática, una vez se encuentre en firme el acto de retiro del servicio, el de la imposición de la sanción o la respectiva calificación.


La pérdida de la prima técnica por cesación de los motivos que originaron su otorgamiento será declarada por el Jefe del organismo, mediante resolución motivada, contra la cual no procede ningún recurso.

El valor de la prima técnica se pagará mensualmente y es compatible con los gastos de representación. Bajo la anterior legislación existía dicha incompatibilidad.

Es necesario anotar que su redacción es imprecisa y confusa. Por ello, el decreto reglamentario hace claridad sobre el verdadero sentido de la norma. En consecuencia, los empleos cuyas equivalencias debe efectuar el Servicio Civil son aquellos que existan en los Ministerios y Departamentos Administrativos y no en entidades diferentes y el valor de la prima será el equivalente al cincuenta por ciento (50%) del sueldo básico y de los gastos de representación, tal como se estableció para los altos funcionarios del Estado, mediante el decreto 1624 de 1991.

Se establece que las entidades descentralizadas, dentro de los límites consagrados en la norma, adoptarán el régimen de prima técnica para sus empleados. Esta misma previsión se hace también para los departamentos, los municipios y sus entes descentralizados.

Con la expedición del decreto ley 1661 se busca unificar el régimen de prima técnica para todos los empleados de la rama ejecutiva. Por

ello, esta norma deroga las que regían para el sistema general y para aquellas entidades que tenían sistema especial, tales como el SENA, TELECOM e INGEOMINAS. Sólo quedan vigentes los decretos leyes 1016 y 1624 de 1991, dictados también en ejercicio de las facultades otorgadas al Presidente de la República mediante la ley 60 de 1990, por los cuales se establece la prima técnica para los altos funcionarios del Estado. 

*...La asignación de la Prima Técnica se lleva a cabo con base en dos criterios: primero, título de formación avanzada y experiencia altamente calificada y, segundo, la evaluación del desempeño...*

### EQUIVALENCIAS

El parágrafo 2º del artículo 10 del decreto 1661 señala que la prima técnica de que trata el decreto 1016 de 1991 para Directores Generales de Ministerios y Departamentos Administrativos se aplicará para los cargos equivalentes con diferente denominación que determine en los mismos organismos el Departamento Administrativo del Servicio Civil.

# Suspensión del empleado público

## POR ORDEN JUDICIAL

**Fernando Salgado López**

Asesor Vicepresidencia Administrativa de Telecom

La suspensión en el ejercicio de las funciones es una de las situaciones administrativas en la que puede encontrarse un empleado. Esa circunstancia es producto de una decisión administrativa o de una providencia judicial.

La suspensión de origen administrativo es la que se decreta con ocasión de un procedimiento disciplinario. Puede ser provisional, hasta por sesenta (60) días calendario, para garantizar el normal desarrollo de la investigación de faltas que dan lugar a la destitución, o puede tener el carácter de sanción, en cuyo caso no puede exceder de 30 días calendario, sin derecho a remuneración.

La suspensión por orden judicial es la decretada por la autoridad administrativa a solicitud de la justicia penal, para poder hacer efectiva la medida de aseguramiento de detención preventiva dictada en contra del empleado.

Siendo la suspensión una situación administrativa y no una causal de retiro, ella no puede ser indefinida, sino eminentemente transitoria. Lo contrario, esto es, hacerla permanente, la convertiría en causal de retiro. Por esa razón, la justicia contencioso-administrativa ha sostenido que revocado el auto de


detención o finalizada la actuación sin existir condena penal, el empleado tiene derecho a ser reintegrado al cargo del cual se le suspendió temporalmente.

Se discute, entonces, si la administración puede pagarle los salarios y prestaciones correspondientes al período de la suspensión. Siendo el salario la retribución de un servicio prestado, en la hipótesis planteada no habrá fundamento para efectuar su pago. De ahí que sólo pueda considerarse el pago con criterio de indemnización, a título de restablecimiento del derecho y como resultado de un proceso judicial. En concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, si no hay una decisión judicial que ordene el pago, o sea un crédito judicialmente reconocido, no puede afectarse el presupuesto creando obligaciones que no han sido impuestas.

La acción a entablar por el empleado para que se le restablezca en su derecho caduca en cuatro (4) meses, contados a partir de la fecha en que quede ejecutoriada la sentencia absoluta, la revocatoria del auto de detención o la cesación de procedimiento dictada dentro del proceso.

Es importante mencionar que

cuando al empleado se le indica de hechos punibles de competencia de la jurisdicción de orden público, no es necesaria la suspensión previa en el cargo y el juez del conocimiento sólo está obligado a informar al nominador del funcionario acerca de la medida adoptada (decreto 106/89, artículo 2º). En este caso, descartada la responsabilidad penal del empleado, deberá reintegrarse en el cargo, siguiendo la orientación jurisprudencial existente sobre la suspensión por orden judicial.

La suspensión por orden judicial es una situación administrativa, de carácter netamente transitorio, que lleva implícita la obligación del reintegro cuando se descarta la responsabilidad penal del empleado e implica el reconocimiento, a título de restablecimiento del derecho, de los salarios y prestaciones dejados de percibir. Este reconocimiento no puede hacerlo directamente la administración, sino que opera como resultado de la acción adelantada ante la justicia contencioso-administrativa por el empleado suspendido. 

*...revocado el auto de detención o finalizada la actuación sin existir condena penal, el empleado tiene derecho a ser reintegrado al cargo...*

# PRESTACIONES SOCIALES

**Bernardo Ortega**

*Profesional Grupo Asesor Servicio Civil*

Las llamadas prestaciones sociales en nuestra legislación laboral se han concebido como una garantía que busca proporcionar tanto al funcionario público como al trabajador particular mejores condiciones de vida.

Jurídicamente la prestación social ha sido definida como "contraprestaciones que la Ley o la voluntad de las partes han establecido a cargo de los empleadores, en razón inmediata y directa del servicio que reciben".<sup>(1)</sup>

Igualmente se ha entendido que "es lo que el patrono debe al trabajador en dinero, especie, servicios u otros beneficios, por ministerio de la Ley, o por haberse pactado en convenciones o pactos colectivos o en el contrato de trabajo, o establecida en el reglamento interno de trabajo, en laudos arbitrales o en cualquier acto unilateral del patrono, para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación del trabajo o con motivo de la misma".<sup>(2)</sup>

Jurisprudencialmente se ha diferenciado la Prestación Social del Salario

en que no es una retribución por los servicios prestados y de las indemnizaciones laborales en razón a que no repara perjuicios causados por el patrono.

Las prestaciones sociales, dentro de nuestro sistema jurídico, tienen un contenido económico y social, ya que ellas encuentran su razón de ser en la existencia de bajos ingresos, por cuanto tanto el salario como las prestaciones constituyen la fuente inmediata y directa del ingreso de la clase trabajadora colombiana. De otra parte, las prestaciones significan un mejoramiento en las condiciones de vida personal y familiar de los funcionarios, constituyéndose en bienes patrimoniales de contenido y significación económica.

Socialmente adquieren significado porque el propósito es el de dignificar la condición humana del funcionario y retribuir en forma de compensación a sus aportes y esfuerzo en la creación de riqueza para el país, generando una mayor seguridad dentro de la organización social del Estado.

El Régimen Prestacional de los empleados públicos, cualquiera sea el nivel a que éstos pertenezcan no puede ser establecido sino mediante ley que expida el Congreso de la República, o mediante decreto extraordinario que en ejercicio de facultades emita el Presidente de la República.

Para los trabajadores oficiales, se puede determinar un régimen prestacional que supere lo establecido por ley, mediante convenciones, pactos colectivos o laudos arbitrales, teniéndose que para estos servidores, las prestaciones sociales consagradas en la ley, constituyen un mínimo de derechos.

Las prestaciones en razón de su origen pueden clasificarse en legales y extralegales, perteneciendo a las primeras las que nacen en la ley y extralegales las que provienen del acuerdo de voluntades de los contratantes o de la decisión unilateral del empleador.

Las prestaciones sociales por su naturaleza pueden considerarse como ordinarias y especiales. Son ordinarias o comunes todas aquellas que en general

debe pagar la empresa o patrono a sus empleados sin distinción alguna. Las especiales son las que están a cargo de determinados patronos, quienes en razón al capital que posee la empresa deben soportar tal obligación. Estas prestaciones benefician a un número restringido de trabajadores.

De acuerdo con el contenido las prestaciones pueden clasificarse en Dinero o en Especie, perteneciendo a las primeras las que se pagan en dinero y a la segunda las que se suministran en bienes de consumo, tales como la asistencia médica, farmacéutica, hospitalaria o quirúrgica, siendo característica de esta clase de prestación que son insustituibles. Es decir que no pueden ser cambiadas por dinero, excepcionalmente pueden ser pagadas en dinero cuando el funcionario se ha visto obligado a proporcionárselas de su propio peculio, sobreviniendo la correspondiente compensación, previo el cumplimiento de las exigencias que determine la entidad a quien corresponde su cubrimiento.


Teniendo en cuenta el destinatario de las prestaciones, se clasifica en directas e indirectas, perteneciendo a las primeras las que se reconocen y pagan en forma directa al funcionario, bien sea en desarrollo del contrato o relación o después de que éste haya terminado su vinculación a la entidad y son indirectas cuando su reconocimiento y pago se hace en favor de los beneficiarios o causahabientes del funcionario.

### *Clases de Prestaciones para los Empleados Públicos*

- ✎ *Asistencia médica, obstétrica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria*
- ✎ *Servicios odontológicos*
- ✎ *Vacaciones*
- ✎ *Prima de vacaciones*
- ✎ *Prima de navidad*
- ✎ *Auxilio por enfermedad*
- ✎ *Indemnización por accidente de trabajo*
- ✎ *Auxilio de maternidad*
- ✎ *Auxilio de cesantía*
- ✎ *Pensión vitalicia de jubilación*
- ✎ *Pensión de invalidez*
- ✎ *Pensión de retiro por vejez*
- ✎ *Auxilio funerario*
- ✎ *Seguro por muerte*

*Calzado: 7 VESTIDA del trabajo*

Debe advertirse que alguna de las anteriores prestaciones son reconocidas y pagadas directamente por la entidad a la cual el funcionario presta sus servicios y otras están a cargo de la entidad de previsión a la cual se encuentra afiliado.

Finalmente hay que tener en cuenta que un verdadero régimen de prestaciones sociales, debe estar constituido por un cuerpo de normas armónicas que regulen todos los aspectos propios de la seguridad social, buscando que tales disposiciones sean operantes y con capacidad para satisfacer las necesidades de sus beneficiarios, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la causalidad, el reconocimiento o liquidación, su pago oportuno, los medios de financiación y las garantías que permitan mediante sistemas de inversión de los dineros destinados al pago no inmediato de las prestaciones, su aseguramiento. 

(1) Guillermo González Charry - Prestaciones Sociales del Sector Privado - cuarta edición - Librería Editorial - El Foro de la Justicia - 1984.  
 (2) Luis A. Buitrago C. - Régimen Jurídico de los Empleados Oficiales - tercera edición - Librería Jurídica Wilches - Bogotá 1989.

---

**FUNCION PUBLICA**


---

# *Compromiso del Empleado Público en la modernización del Estado*

*Aída Abella Esquivel*  
*Comisionada Unión Patriótica*

Desde hace muchos años los servidores públicos, por medio de sus organizaciones sindicales, otros canales de expresión o a título personal han venido proponiendo diversas alternativas de modernización del Estado.

Este debe racionalizar el gasto público evitando una serie de inversiones innecesarias, como la dotación y el cambio permanente del parque automotor y todos los gastos que genera el mantenimiento de los vehículos a un número alto de administradores y mandos medios. En los países desarrollados disfrutaban de esta comodidad sólo los altísimos funcionarios del Estado, mientras que en Colombia la perciben la mayoría de los jefes de la administración pública.

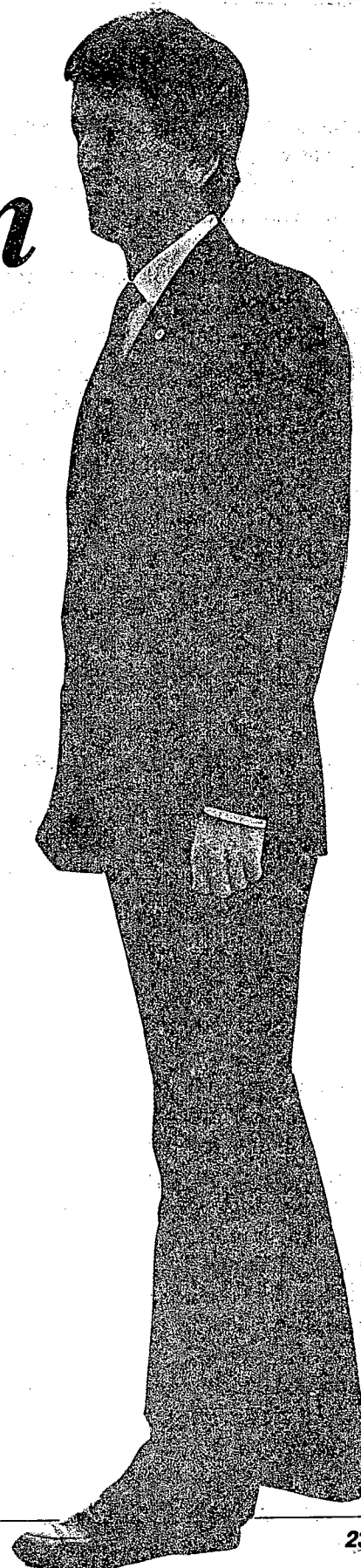
La eliminación de costosos gastos en la refacción permanente de los edificios y la compra de elementos, como alfombras y cortinas sin justificación alguna, podrían ayudar a que miles de millones de pesos se invirtieran en la adquisición de elementos de tecnifi-

cación y modernización para la prestación de servicios públicos.

Se requiere con urgencia actualizar los modelos de planeación y los mecanismos de funcionamiento, de tal manera que la agilidad con que se atienda al usuario y la solución de los problemas sean una constante en la prestación del servicio a los ciudadanos. No podemos continuar con la antigua costumbre de que "quien se vincula casi siempre a la dirección de alguna entidad pública, llega a complicar las cosas en cambio de preocuparse por su rendimiento y eficiencia".

Con urgencia se debe utilizar la infraestructura estatal y el personal humano vinculado al Estado para desarrollar obras directamente, sin necesidad de intermediarios que encarecen los servicios a la sociedad y desestiman el rendimiento laboral en muchos sectores.

Los mecanismos del gasto público deben cambiarse radicalmente. Existen demasiados controles que vuelven inoperante la actividad estatal y que lejos



de actuar como agentes moralizadores, algunas veces, colaboran en la distorsión del presupuesto nacional, regional, local o dan cabida a conductas inmorales.

La capacitación de los funcionarios estatales es básica para la modernización. Su permanente formación en las nuevas técnicas aplicadas en cada uno de los sectores; en técnicas generales del respeto a los derechos de la ciudadanía, entre otros, podría constituirse en un factor positivo.

La carrera administrativa como

tros, Directores, Gerentes), dado que la asignación de estos funcionarios antes que obedecer a pautas para mejorar la dirección del estado, se orientan por criterios clientelistas, el pago de favores o de complacencia con los partidos políticos que en un momento dado participan con el gobierno de turno. En otros casos, el favoritismo personal es el elemento seleccionador.

Los partidos políticos nunca han tenido programas de obligatorio cumplimiento para sus militantes. No existe una conducción política del Estado,

menes, exhibir la validez de sus títulos y demostrar la eficiencia, son los funcionarios medios y bajos. La cúpula del Estado sólo requiere el padrón político o familiar para obtener un cargo de responsabilidad administrativa y política. Así, la alta jerarquía estatal es el sector menos preparado para modernizar el Estado.

El compromiso de los funcionarios públicos (hoy llamados servidores públicos), empezando por el Presidente de la República, es el de marcar la pauta de la eficiencia. Para ello deben ubicar en los cargos de dirección y mando a personas que, además de conocer el sector, tengan el interés necesario y la responsabilidad política de responderle al país por sus actos, dado que los altos jefes del Estado deben tener una visión general del país y no dedicarse casi exclusivamente a resolver problemas regionales o sectoriales.

Sería conveniente que en una reflexión sana y desprevenida, quienes llegan a los altos cargos directivos del Estado, recogieran el cúmulo de los planteamientos que tienen los actuales funcionarios frente a diferentes tópicos de la administración pública, con el propósito de que los correctivos que lleguen a implementar no sólo tengan el contenido académico de los estudios sino los elementos prácticos de quienes han estado prestando sus servicios en las diferentes áreas de la gestión pública nacional.

De igual manera, el escuchar, dialogar, analizar y decidir con los usuarios ayudaría no sólo a corregir fallas que se presenten en la administración, sino que colaboraría a impulsar la participación ciudadana, que tanto esfuerzo costó plasmarla en la Constitución Nacional y con la cual se aspira a que r

## *La capacitación de los funcionarios estatales es básica para la modernización*

factor modernizador del Estado es un elemento que influye para el mejor aprovechamiento del recurso humano. Se trata no sólo de garantizar la estabilidad, sino que la capacitación y la experiencia definan que los más capaces y eficientes asciendan hasta la dirección del propio Estado. Es decir, profesionalizar el servicio público.

Desafortunadamente, algunos de estos planteamientos no han tenido eco principalmente por la improvisación de los cargos directivos (Minis-

sino la aplicación de ideas personales que, por buenas que sean, no se enmarcan en el mejoramiento de la gestión pública. La mayoría de las veces, son guiadas por los compromisos que tienen los gobernantes con determinadas regiones del país o grupos socioeconómicos que garantizan presencia electoral a estas colectividades.


Los cargos más altos de la administración no deben concursar, ni siquiera prepararse. De esta forma, quienes tienen la obligación de presentar exá-



sean cláusulas, bien escritas, sino que sean ejercitadas por el grueso de la población en pro de su bienestar.

En estos momentos privatizadores no podemos dejar de mencionar distorsiones que se vienen presentando en algunas empresas, especialmente de servicios, donde por falta de trámites corrientes, se está acentuando la imagen de desgüeño administrativo, negando, por ejemplo, elementos de trabajo que impiden que los obreros de entidades de servicios puedan cumplir eficientemente sus funciones. Actuaciones que pueden dar margen a que amplios sectores de usuarios empiecen a pedir correctivos y los interesados en agilizar la privatización, se oculten detrás de la élite estatal, para justificar aún más el cumplimiento de los dictámenes de la banca internacional, que busca ampliar el campo de acción de las empresas transnacionales, que no sólo venden la tecnología, sino que se aprestan a convertirse en propietarios de buena parte de las empresas estatales.

La privatización no puede ser el único instrumento de moralización del Estado, porque si a alguien se le deben hacer juicios públicos, por la ineficiencia, la evasión permanente de impuestos, la exportación de capitales es, precisamente, a la empresa privada.

En Colombia no podemos continuar con la práctica de la socialización de las pérdidas y privatización de las ganancias. Lo importante es que los ingresos de la nación, invertidos en la administración del Estado, tengan los mejores rendimientos para los colombianos, que son en últimas, los que están aportando para el desarrollo y progreso del país. 

# La Automotivación, soporte del cambio

**Gloria Amparo Acosta Montoya**

*Directora de Recursos Humanos  
Unidad Administrativa Especial  
Dirección de Impuestos Nacionales*

La automotivación entendida en el contexto institucional es la capacidad de suministrar a los funcionarios un conjunto de elementos organizacionales y educacionales, que les permitan interiorizar elementos vivenciales y de formación, los que, a su vez, se constituirán en motivaciones internas para generar respuestas en los procesos de adecuación al medio y la solución de problemas. Así se obtendrá una adecuada articulación del funcionario con su entorno laboral.

Esto significa que es necesario suministrar al funcionario, o al medio laboral, una serie de elementos, tanto intrínsecos como extrínsecos, para que incorpore instrumentos de motivación. Internamente los haga suyos y pueda, luego, devolverlos a manera de respuesta a las distintas situaciones laborales que se le presentan.

Dentro de los factores extrínsecos es muy importante tener en cuenta que

se requiere crear un ambiente favorable para que realmente los elementos de motivación, las actitudes motivadas del funcionario, puedan tener un campo de expresión. Como elementos extrínsecos, de motivación es indispensable que en el medio laboral los funcionarios sean escuchados. Exista una verdadera delegación, un espacio de participación. Aprendan a trabajar en equipo, se les permita y se posibilite un flujo adecuado de información. Se cree un ambiente distensionado, de buen humor, de tranquilidad, donde haya capacidad también de reconocer a los buenos funcionarios, su buen desempeño y además se les muestre aprecio. Que entiendan que papel desempeñan en el conjunto y la globalidad del proceso productivo en el que participan. De esta forma conocerán su importancia y la del trabajo que realizan.

Estas características hacen que el ambiente realmente permita, que fructifiquen actitudes positivas, distensio-

nadas y amables para el funcionario. Sin embargo muchas veces, y se ha visto en distintas organizaciones donde los jefes practican lo expuesto, los funcionarios continúan desmotivados.

Una reflexión al respecto nos lleva a considerar que la motivación debe ser complementada con la formación. Dotar al funcionario de elementos sobre distintos aspectos que le permitan incorporar respuestas positivas. Esto es, suministrarle formación sobre una visión positiva de la vida, motivaciones de logro, el entusiasmo, el gusto por las cosas, la solución de conflictos, las relaciones con sus compañeros.

También es importante que él aprenda la teoría de expectativas, sobre la visualización de imagen, que las conozca y que de alguna manera las interiorice.

Se podrá decir que hay quienes han dado formación y han suministrado cursillos a los funcionarios y sin embargo esto no garantiza tampoco altos niveles de motivación, ni que ya estén armados para automotivarse, ni para generar la respuesta a las distintas situaciones.

En ese sentido hay que destacar otro elemento. El funcionario debe saber qué se espera de él, cuál es su perfil y qué pierde si no incorpora los valores institucionales.

Si a un instrumento de evaluación, por ejemplo, se le introducen para su valoración aspectos como el compromiso, el

entusiasmo, la capacidad de corregir errores, la forma positiva de ver las cosas, la capacidad de solucionar los problemas, de resolver situaciones difíciles, de corresponder positivamente a las dificultades que se le presentan, la relación positiva con sus compañeros, su espíritu de colaboración, podremos medir si el funcionario está en condiciones de suministrar algo más que trabajo frío y las ocho horas de labor, que puede dar un poco más cuando así lo requieren las circunstancias, sí, que puede aportar creatividad. El sabrá que está siendo evaluado sobre esas facetas y que si las incorpora será bien evaluado y de lo contrario, su evaluación no será satisfactoria.


Una evaluación de este tipo le permitirá al funcionario percibir si es bien mirado, reconocido, estimulado, premiado, es decir, sentirá que ella le reporta un beneficio moral o de otro

tipo. También que si no incorpora estos nuevos parámetros está perdiendo algo, bien sea el no ser estimulado, no ser reconocido o no recibir el beneficio que brinda la vida organizacional. Para insistir sobre estos planteamientos, cito a Michael Nash quien introduce el concepto de la formación con unidad, mediante la que las personas se comportan según sus propias aspiraciones. Enseñar a formar sus propias aspiraciones, sus propios anhelos, a estructurarlos.

Si la organización puede ofrecerle a sus empleados unos resultados deseables y puede hacerles ver que su comportamiento será medido para alcanzar dichos resultados, el desempeño mejorará.

Las personas obtienen aquello a lo que aspiran. El secreto está en el pensamiento positivo, en la visualización de imágenes, en el trabajo, en no olvidar

que, como en los demás aspectos de la vida, somos los responsables de que nuestras propias profecías se autorrealicen.

El efecto pigmalión existe y es un factor de motivación muy valioso. Las personas se desempeñan según lo que se espera de ellas, según lo que ellas mismas buscan alcanzar. Una situación en la cual se combinan aspiraciones elevadas con metas difíciles, representa un gran poder. 



# Factores de salario

## en el Sistema General

**Elizabeth Parra Camacho**  
Profesional Grupo Asesor del Servicio Civil

**S**ólo en 1978, con la expedición del decreto 1042 se tuvo para el sector público una definición de lo que debe entenderse por salario. Anteriormente, tenía que acudir a la jurisprudencia y a la doctrina para obtener un concepto de esta acepción.

Esta disposición, en su artículo 42, determina 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 de sus servicios".

Define también los factores de salario. Son ellos los incrementos por antigüedad, referidos en los artículos 49 y 97 del decreto mencionado; los gastos de representación; la prima técnica; el auxilio de transporte; el auxilio de alimentación; la prima de servicio; la bonificación por servicios prestados y los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión.

No obstante la anterior descripción, es necesario establecer diferencia entre lo que es salario y lo que es factor de salario.

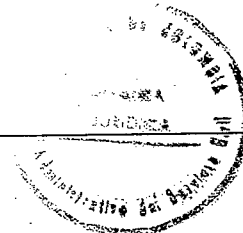
### Factores de Salario para liquidar Auxilio de Cesantía y Pensiones

**RETRIBUYEN SERVICIOS  
Y POR CONSIGUIENTE SON SALARIO**

*Asignación básica mensual*  
*Gastos de representación*  
*Prima técnica (cuando sea del caso)*  
*Dominicales y festivos*  
*Horas extras*  
*Auxilio de alimentación*  
*Auxilio de transporte*  
*Bonificación por servicios prestados*  
*Prima de servicios*  
*Viáticos*  
*Incremento por antigüedad*  
*Trabajo suplementario*

**SON FACTORES DE SALARIO, SIN SER SALARIO  
POR NO RETRIBUIR SERVICIOS, PARA EFECTOS  
DEL ARTICULO 45 DEL DECRETO 1045 DE 1978**

*Prima de navidad*  
*Prima de vacaciones*



### **INCREMENTO DE SALARIO POR ANTIGUEDAD**

El incremento de salario por antigüedad es un factor de salario percibido mensualmente por empleados vinculados a la administración pública del orden nacional, antes del 31 de marzo de 1976. Se reajusta anualmente de acuerdo con el porcentaje que fije el Gobierno Nacional como incremento salarial.

A los funcionarios que se vincularon con posterioridad a la fecha señalada no se les causó este factor de salario, por cuanto el decreto 540 de 1977, dentro de su asignación básica, involucró el posible valor que se podría percibir por este concepto.

El decreto 1042 de 1978, que 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 y fija las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos, modificó la denominación prima de antigüedad por incremento por antigüedad y contempló, a su vez, la conservación del mismo para quienes se había causado en vigencia de los decretos 174 y 230 de 1975 y 540 de 1977.

Este incremento por antigüedad no se perderá si el funcionario cambia de empleo dentro de un mismo organismo o se vincula a otra entidad de la Rama Ejecutiva del Poder Público, siempre y cuando no pierda continuidad, o sea, que entre la fecha de retiro y la posesión en la nueva entidad no transcurran más de 15 días hábiles. En este caso para el reconocimiento de este factor de salario, el funcionario deberá informar de esta circunstancia en la nueva entidad.

El incremento de salario por antigüedad constituye factor de salario para liquidar vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías, pensiones, auxilios por enfermedad, auxilio por maternidad, indemnización por accidente de trabajo, prima de servicios, viáticos, seguro por muerte, bonificación por servicios prestados, horas extras, recargo por jornada nocturna, recargo por jornadas mixtas y recargo por dominicales y festivos.

### **AUXILIO DE TRANSPORTE Y DE ALIMENTACION**

Tendrán derecho a percibir mensualmente el auxilio de transporte los empleados que tengan una asignación básica

mensual no superior a dos veces el salario mínimo legal establecido para el sector público a nivel nacional, sin sujeción a la distancia existente entre el sitio de trabajo y la residencia del empleado. Pero, cuando la entidad suministradora de este servicio no habrá lugar a su reconocimiento en dinero.

Este factor de salario se tendrá en cuenta para liquidar vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, pensiones, cesantías, auxilio por enfermedad, auxilio por maternidad, indemnización por accidente de trabajo, enfermedad profesional, prima de servicios y seguro por muerte.

A su vez el auxilio de alimentación se otorga mensualmente a los empleados en la cuantía y dentro de los límites establecidos por la Ley o por el decreto que expida el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades extraordinarias para fijar los salarios de los empleados públicos.

Inicialmente, este factor se otorgó a los empleados con ocasión de la implantación de la jornada continua en las entidades del sector oficial, y su reconocimiento y pago estaba a cargo del Fondo Nacional de Bienestar Social.

No se tendrá derecho a este auxilio en dinero, cuando las entidades suministren la alimentación a sus funcionarios. Tampoco habrá lugar a este reconocimiento cuando el empleado se encuentre en uso de licencia o en disfrute de vacaciones.

Al respecto cabe anotar, que cuando el funcionario se encuentre en licencia o en disfrute de vacaciones inferiores a un mes, tendrá derecho al pago proporcional de este auxilio.

El auxilio de alimentación forma parte del salario base para liquidar vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías, pensiones, auxilio por enfermedad, auxilio por maternidad, indemnización por accidente de trabajo, enfermedad profesional, prima de servicios, y seguro por muerte.

### **GASTOS DE REPRESENTACION**

Es un factor de salario, que perciben mensualmente los funcionarios que determine la Ley o el Gobierno Nacional en ejercicio de facultades extraordinarias. El valor de los gastos de representación se encuentra exento de pago de impuestos y por concepto de retención en la fuente.

Constituye factor de salario para reconocimiento y pago de prima de servicios, bonificación por servicios prestados, vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, viáticos, cesantías, pensiones, auxilio por enfermedad, auxilio por maternidad, indemnización por accidente de trabajo, enfermedad profesional y seguro por muerte.

## FUNCION PUBLICA

### PRIMA DE SERVICIOS

La prima de servicios es un factor equivalente a 15 días de remuneración, teniendo como base para su liquidación la asignación básica mensual, los incrementos de salario por antigüedad, gastos de representación, auxilios de alimentación y de transporte, y bonificación por servicios prestados, siempre y cuando sean percibidos por el funcionario a 30 de junio de cada año y su valor será cancelado en los primeros 15 días del mes de julio.

Esta prima es susceptible de ser reconocida y pagada proporcionalmente a razón de una doceava parte por cada mes completo de labor, siempre que el empleado haya prestado sus servicios por lo menos un semestre en la entidad.

El paso de una entidad a otra, no conlleva a la pérdida de esta prima, cuando no transcurran más de 15 días hábiles entre el retiro de una entidad y su vinculación a la otra.

Se tiene en cuenta como factor de salario para el reconocimiento y pago de vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías, pensiones, auxilio por enfermedad, auxilio por maternidad, indemnización por accidente de trabajo, enfermedad profesional y seguro por muerte.

### BONIFICACION POR SERVICIOS PRESTADOS

La bonificación por servicios prestados es otro factor de salario, creada por el decreto 1042 de 1978 y es equivalente al 50 por ciento del valor conjunto de la asignación básica, los gastos de representación y los incrementos de salario por antigüedad que correspondan al funcionario en la fecha en que se cause, siempre y cuando la sumatoria de la asignación básica y los gastos de representación no sea superior al límite que establezca la norma que la regula.

Para quienes superen el límite fijado, teniendo en cuenta los tres factores señalados anteriormente, la bonificación será equivalente al 35 por ciento.

Se reconocerá cada vez que el empleado cumpla un año de servicio, con excepción de aquellos funcionarios que a la fecha de expedición del decreto 1042 de 1978, se encontraban vinculados a una entidad de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, a quienes se les reconoce su pago en el mes de abril.

Cuando un funcionario pase de una entidad a otra, el

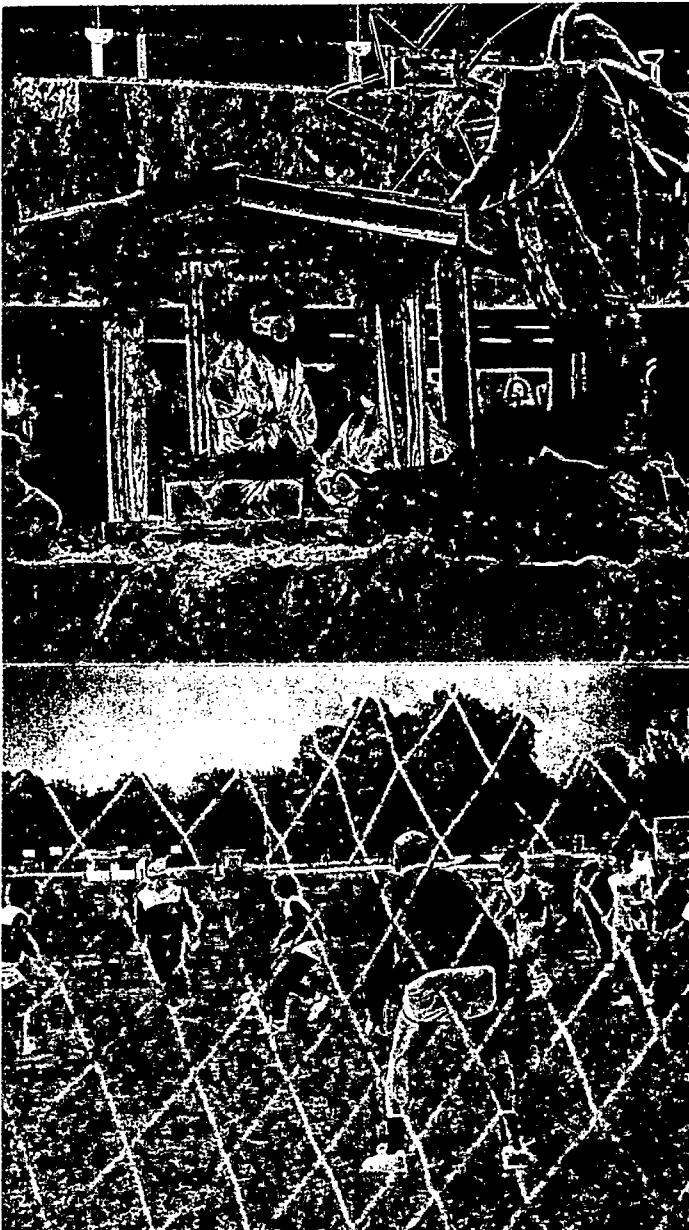
tiempo servido en la primera se tendrá en cuenta para el reconocimiento y pago de esta bonificación, siempre y cuando entre la fecha de retiro y la vinculación a la nueva entidad no hubieren transcurrido más de 15 días hábiles.

Esta bonificación se tendrá en cuenta para liquidar la prima de servicios, vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías, pensiones, auxilio por enfermedad, auxilio por maternidad, indemnización por accidente de trabajo, enfermedad profesional y seguro por muerte.



### **HORAS EXTRAS O TRABAJO SUPLEMENTARIO**

Entiéndese por horas extras o trabajo suplementario, aquel que excede la jornada ordinaria de trabajo; puede darse en horas diurnas o en horas nocturnas, teniendo un recargo del 25 por ciento o del 75 por ciento según el caso, que se liquida con base en la asignación básica y los incrementos por antigüedad que correspondan al funcionario.



El decreto 1042 de 1978 y su modificatorio 10 de 1989, condicionaron el pago o el reconocimiento en descanso compensatorio al cumplimiento de los siguientes requisitos: que el empleo pertenezca a un cargo del nivel operativo, que el funcionario desempeñe un cargo del nivel administrativo hasta el grado 17 o del nivel técnico hasta el grado 09; autorización previa mediante comunicación escrita en la cual se especifiquen actividades a desarrollar; expedición de una resolución motivada para el reconocimiento y pago del tiempo de trabajo suplementario; en ningún caso podrán pagarse más de 50 horas mensuales, si se excediera de este límite se reconocerá en tiempo compensado a razón de un día hábil por cada 8 horas de trabajo.


El trabajo extra nocturno es el que realizan entre las seis de la tarde y las seis de la mañana del día siguiente, funcionarios que laboren ordinariamente en jornada diurna. El trabajo extra diurno es el que se ejecuta en horas distintas a la jornada ordinaria diurna.

Este factor de salario debe tenerse en cuenta para liquidar las cesantías y las pensiones.

### **VIATICOS**

Se reconocen a los funcionarios a quienes se les confiere comisión de servicios para desempeñar las funciones propias del empleo en un lugar diferente al de la sede donde labora habitualmente, para cumplir misiones especiales conferidas por los superiores, para asistir a reuniones, conferencias o seminarios, o para realizar visitas de observación que interesan a la administración.

Para liquidar el valor de los viáticos se deberá tener en cuenta la asignación básica, los gastos de representación y el incremento por antigüedad.

Este factor se tendrá en cuenta en la liquidación, únicamente de las cesantías y de las pensiones, siempre y cuando el funcionario haya recibido los viáticos por un término no superior a 180 días en el último año de servicio. 

*En este artículo no se desarrolló el factor de prima técnica, dado que en la presente edición se analiza suficientemente ese tema.*

# La CONSTITUCION y la función pública

*Humberto Mora Osejo*  
*Consejero de Estado*

El título V de la Constitución, relativo a la organización del Estado, en el Capítulo II regula la función pública. Otras disposiciones de la Constitución también se refieren a ella o a determinados empleos. Nos proponemos señalar, a este respecto, los principios relevantes de las nuevas instituciones constitucionales.

La Constitución (art. 123), con la denominación de "servidores públicos", se refiere, genéricamente, a todos los empleados y trabajadores del Estado y de las entidades descentralizadas, por razón del territorio y del servicio. Incluyó, de modo especial, a los miembros de las corporaciones públicas.

La anterior Constitución no hacía una definición semejante, aunque en numerosas disposiciones genéricamente se refería a los empleados y en otras específicas a determinados funcionarios.

La Constitución derogada no definía, desde el punto de vista laboral, a los miembros del Congreso, de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales.

El artículo 5º del decreto ley 3135 de 1968 distinguió entre los empleados y trabajadores oficiales de carácter nacional y la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 26 de abril de 1971, lo declaró constitucional, no obstante que la Carta anterior no hacía esa diferenciación.

La nueva Constitución (art. 123) dispone que los servidores públicos en los niveles nacional, departamental y municipal pueden ser empleados y trabajadores oficiales. De este modo otorga carácter constitucional a un principio legal (arts. 5º del decreto ley 3135 de 1968; 13 de la ley 3a. y 42 de la ley 11 de 1986) y hace posible su aplicación al personal de todas las ramas y órganos del Estado.

El artículo 123 de la Constitución también contempla la posibilidad de que los particulares, temporalmente, desempeñen funciones públicas y defiere a la ley determinar su régimen. Del mismo modo, el artículo 116 de la Constitución, inciso 4º, dispone que "los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley" y el artículo 210, inciso 2º, del mismo estatuto prescribe que "los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley".

La Constitución (art. 99) dispone que la calidad de ciudadano en ejercicio es requisito indispensable, entre otras finalidades, "para desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción"; en consecuencia, para ejercer cargos públicos diferentes de los indicados o vincularse a las entidades públicas como trabajador oficial, no es indispensable esa calidad.

El artículo 15 de la anterior Constitución también hacía una previsión semejante.

El artículo 6º de la Constitución prescribe, como lo hacía el artículo 20 de la anterior, que los particulares "sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes" y que "los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones".

Se trata de un principio fundamental del Derecho Constitucional Colombiano porque constituye, a la vez que el punto de confluencia, el de separación entre el derecho público y el derecho privado: sirve de fundamento al principio de la libertad política y civil y al de la responsabilidad de los servidores públicos por sus omisiones y extralimitaciones.

Sin embargo, la disposición que se comenta omitió tener en cuenta que, según el artículo 122 de la Constitución, entre los "servidores públicos" se cuentan los trabajadores oficiales, quienes están vinculados a las entidades públicas por contratos de trabajo y, por lo mismo, sólo pueden incumplir, por omisión, defecto o exceso, sus obligaciones contractuales. El artículo 122 de la Constitución, que reproduce el 63 de la anterior, prescribe que "no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento".

Esta disposición reitera, en primer término, el carácter estatutario de todos los empleos. Además, enuncia el principio de la competencia expresa de todos los empleos y excluye, de contera, que pueda ser implícita o analógica.

También constituye un complemento del principio anteriormente expuesto, porque sólo mediante el de la competencia es posible hacer efectivo el de la responsabilidad de los empleados por sus omisiones y extralimitaciones.

El principio de la competencia, entendido como la suma de los poderes objetivos de todos los empleados y órganos del Estado, constituye, en fin, el fundamento del estado de derecho.

El artículo 125 de la Constitución dispone que "los empleos en los órganos y entidades del Estado son de

carrera", con excepción de "los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley".

La disposición prescribe el principio, que no figuraba en la anterior Constitución, según el cual, con las excepciones que la Constitución contempla, todos los empleados son de carrera. Se trata de un notable progreso en las instituciones del país que implica el reconocimiento constitucional de la necesidad de establecer las carreras de los servidores públicos como un factor esencial de la eficaz prestación de los servicios a cargo de las entidades públicas.

Sin embargo, aunque algunas de las excepciones son fácilmente identificables, como los empleos de elección popular y los cargos de libre nombramiento y remoción que, por ser de confianza, están servidos por agentes, como los ministros, los jefes de departamentos administrativos o los directores de establecimientos públicos y de empresas industriales y comerciales, otros empleos también pueden ser de libre nombramiento y remoción por disposición de la ley.

La experiencia de la carrera administrativa, instituida en la anterior Constitución por la reforma plebiscitaria de 1957, permite afirmar que algunos sectores del país aún resisten o se oponen a su instauración y consolidación. Las excepciones que, además de las que la Constitución directamente prescribe, determine la ley, pueden hacerla nugatoria si no existe, como se colige de los términos perentorios que señala para su establecimiento el artículo 21, transitorio, de la Constitución, una clara y firme decisión política de realizarla. El país tiene que reconocer que la carrera es factor esencial de la eficacia del Estado y que sin ella la función política no existe o sólo tiene un carácter improvisado, precario o interino.

El artículo 125 de la Constitución también debió incluir entre las excepciones los cargos de período, como los de Magistrado de la Corte Constitucional o de la Corte Suprema de Justicia, de Consejero de Estado, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República o miembro del Consejo Superior de la Judicatura, que están directamente regulados por la Constitución.

La exclusión de la carrera de los trabajadores oficiales es obvia porque, indi-

*Prohibe el llamado "nepotismo".  
A diferencia de la anterior Constitución  
(art. 174), que sólo establecía esta  
prohibición para las elecciones  
o nombramientos en la  
Rama Jurisdiccional  
y en el Ministerio Público...*



**FUNCIÓN PÚBLICA**

cábamos no son empleados y están vinculados por contrato de trabajo.

El complemento necesario del principio de la carrera es el mérito.

El artículo 125 de la Constitución prescribe que el ingreso y el ascenso en los cargos de carrera "se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes". Además, si ni la Constitución ni la ley determinan la manera de proveer un determinado empleo, ello debe ser mediante concurso.

Del mismo modo, la permanencia en el servicio depende, sobre todo, de la idoneidad, determinada mediante calificación satisfactoria, y de la disciplina, sin perjuicio de otras causales de retiro que determine la ley.

Como se trata de un riguroso sistema de mérito, la carrera excluye toda consideración política para el ingreso, permanencia, ascenso o remoción del empleado. La Constitución hace extensivas (art. 125) a todos los servidores públicos de carrera las previsiones de la anterior que, provenientes de la reforma plebiscitaria de 1957, se referían a los empleados de la carrera administrativa.

Sin embargo, la eficacia de este principio depende de la implantación rigurosa, en un breve plazo, de las carreras en todos los sectores y niveles del Estado.

La experiencia de la reforma constitucional de 1957 demuestra que, habiendo prescrito la carrera administrativa para todos los niveles, su relativa o limitada efectividad hizo que se diera aplicación extensiva al principio de la paridad política, mientras rigió, no obstante su carácter excepcional, exclusivamente referido a los cargos políticos

desempeñados por agentes: de este modo la excepción se tornó en regla y ésta en aquella, con la consecuencia de que quedaron excluidas de la función pública numerosas personas que no podían ser llamadas al servicio con fundamento en el principio de la paridad política.

De ahí la urgente necesidad de establecer las carreras y que el artículo 21, transitorio, de la Constitución prescriba para ello plazos perentorios.

La Constitución (art. 126) prohíbe designar en cargos de libre nombramiento y remoción a parientes comprendidos dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil y a las personas con quienes los nominadores "estén ligados por matrimonio o unión permanente"; como también "a personas vinculadas por los mismos lazos con servidores públicos competentes para intervenir en su designación".

La disposición constitucional prohíbe el llamado "nepotismo". A diferencia de la anterior Constitución (art. 174), que sólo establecía esta prohibición para las elecciones o nombramientos en la Rama Jurisdiccional y en el Ministerio Público, la nueva Carta la extiende a todos los servidores públicos de libre nombramiento y remoción.

Se exceptúan los nombramientos y elecciones efectuadas mediante el sistema de méritos porque éste permite designar a los más idóneos y excluye la posibilidad de hacer prevalecer los nexos familiares o de parentesco.

La Constitución (art. 127) también prohíbe a los servidores públicos celebrar, directamente o por interpuesta persona, o en representación de otro, contratos con las entidades públicas y con los particulares "que manejen o administren recursos públicos", con las excepciones que prescriba la ley.

De este modo se dió categoría constitucional a una prohibición legal (arts. 9º del decreto ley 2400 y 1º del decreto ley 3074 de 1968; 9º del decreto ley 222 de 1983; 212 del decreto ley 1222 de 1986 y 48 de la ley 11 de 1986), con el objeto de hacer más enfática la prohibición. Sin embargo, como la Constitución faculta al legislador para establecer excepciones, éstas pueden, si no son restrictivas,

*...constituye causal de mala conducta utilizar el "empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política".*

FUNCIÓN PÚBLICA

demeritar el principio constitucional.

La Constitución (art. 127, inciso 2º) también prohíbe a todos los empleados "que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargo de dirección administrativa" o que pertenezcan a los órganos judicial, electoral o de control, "tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el sufragio".

La anterior Constitución (art. 178) prescribía semejante prohibición para los funcionarios de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público y sancionaba su inobservancia, definida como causal de mala conducta, con la pérdida del empleo. Esta prohibición estaba contemplada por la ley para los empleados administrativos (art. 10º del decreto ley 2400 de 1968). La nueva Constitución la hizo extensiva a todos los empleados con jurisdicción y mando, en la forma indicada. Sin embargo, permite, como una innovación en el régimen jurídico colombiano, a los demás empleados participar en las mencionadas actividades, conforme a las reglas que determine la ley.

Pero, en todo caso, constituye causal de mala conducta utilizar el "empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política".

El artículo 128 de la Constitución prohíbe desempeñar, simultáneamente, dos o más empleos y recibir más de una asignación del tesoro público -del Estado y de las entidades territoriales- o de personas o instituciones en las que tenga parte principal el Estado, salvo las excepciones legales.

La disposición innova en cuanto establece la prohibición de desempeñar simultáneamente dos o más empleos y reitera, en todo lo demás, lo que pres-



cribía el artículo 64 de la anterior Constitución. El artículo 129 de la Constitución, en cuanto dispone que "los servidores públicos no podrán aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros u organismos internacionales, ni celebrar contratos con ellos, sin previa autorización del Gobierno", reproduce en lo sustancial los artículos 66 y 67 de la anterior Constitución; pero agrega a los "gobiernos extranjeros" los "organismos internacionales" y, además, con el asentimiento del Gobierno Nacional, permite a los colombianos aceptar "empleo o comisión cerca del de Colombia", como prescribía el artículo 67 de la anterior Constitución.

La Constitución (art. 130) dispone que debe existir "una Comisión Nacional del Servicio Civil", como "responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial". De este modo la Constitución confiere rango constitucional a la mencionada entidad para que asuma la administración de las carreras generales de los servidores públicos. La disposición destaca, como el artículo 21, transitorio, de la Constitución, la voluntad política de realizarlas.

La organización y el manejo de las carreras especiales corresponden a los organismos o entidades determinadas por la Constitución o la ley. Tal es el caso de la carrera judicial que, según el artículo 256 de la Constitución, debe ser administrada por el Consejo Superior de la Judicatura.

La Constitución (art. 90) regula la responsabilidad extracontractual de las

## FUNCION PUBLICA

entidades públicas. También contempla la de los empleados públicos por dolo o culpa grave para permitirle a la Administración, si fue condenada a pagar, repetir contra ellos. Además, defiere (art. 124) a la ley regular todo lo relativo a la responsabilidad de los empleados públicos y determinar la manera de hacerla efectiva.


La Constitución también regula, en los aspectos más relevantes, los cargos más importantes del Estado, como los de Presidente y Vicepresidente de la República, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, de miembro del Consejo Superior de la Judicatura, Senador, Representante, Defensor del Pueblo y Gobernador.

La Constitución se promete realizar un orden "social justo" y reconoce derechos fundamentales de carácter laboral. Al efecto prescribe que "el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del estado" y reconoce que "toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas" (art. 25) y que "los trabajadores y empleados tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones sin intervención del Estado" (art. 39); también dispone que todos los ciudadanos tienen derecho a "participar en la conformación, ejercicio y control del poder político", entre otros, mediante el derecho de "acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad" (art. 40, número 7), y prohíbe la "explotación laboral de los menores" (art. 49).

La Constitución (art. 48) reconoce "a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social"; ordena (art. 53) expedir "el estatuto del trabajador" que desarrolle los principios que proclama y garantiza (art. 55) "el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley". Además, el artículo 150, ordinal 19, de la Constitución le atribuye al Congreso expedir "las normas generales" para que el Gobierno fije "el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública" y regule "el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales" y, como lo hacía el artículo 122 de la anterior Constitución, el artículo 215, in fine, le "prohíbe desmejorar los derechos sociales de los trabajadores" mediante decretos expedidos con fundamento en el estado de emergencia.

El artículo 131 de la Constitución atribuye a la ley "la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores" y al Gobierno "la creación, supresión y fusión de los círculos de notariado y registro y la determinación del número de notarios y oficinas de registro". Además prescribe que "el nombramiento de los notarios en propiedad se hará mediante concurso".

En fin, según la Constitución (art. 277), sin perjuicio de las funciones que incumben a los superiores jerárquicos y a otros organismos específicos, el Ministerio Público ejerce la vigilancia de la conducta de los servidores públicos. El Procurador General de la Nación tiene la función, directa y específica, sin perjuicio de las investigaciones disciplinarias ordinarias, con las excepciones prescritas por la Constitución, de "desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en algunas de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo" (art. 278).

En conclusión, la Constitución prescribe los principios esenciales de la función pública en todos los órganos y niveles del Estado. 

*...regula la responsabilidad  
extracontractual de las  
entidades públicas...*

## **DESCENTRALIZACION**

# *Alternativa para la modernización de los municipios*

*Gonzalo Espitia Avilez*  
*Asesor Presidencia de la República*

**M**últiples son los análisis que hasta el momento se han hecho intentando encontrar las causas que no permiten que las diferentes políticas públicas cuenten con desarrollos ágiles, que produzcan resultados efectivos a mediano plazo.

El proceso de la descentralización iniciado hace cinco años en Colombia no es la excepción. Se esperan aún resultados concretos, a pesar de existir consenso en el sentido de que las medidas adoptadas en los campos político, fiscal y administrativo, si bien es cierto no fueron suficientes, si permitieron iniciar una primera etapa y dinamizar la estructura político-administrativa del Estado.

Las nuevas responsabilidades y recursos transferidos a los municipios buscan esencialmente devolverles su papel protagónico como entidades prestadoras de servicios públicos y otorgarles instrumentos para que mejoren las condiciones de vida de la comunidad.

Varios fueron los municipios que

asumieron este reto y teniendo en cuenta su tamaño, organización y recursos intentaron mejorar su funcionamiento dentro de este marco descentralista. Sin embargo, no sólo basta tener buenas intenciones. Se nota en la mayoría de ellos una escasa capacidad de gestión (reflejo de los niveles departamental y nacional).

Dos elementos tienen que ver con esa falta de capacidad de gestión, el primero enmarcado para la administración pública en general incluidos los niveles nacional, departamental y municipal. Hay una falta de profesionalización del servidor del Estado; ésta tiene que ver directamente con el poco interés que se le presta a la capacitación, pues solamente es vista de una manera episódica y además aislada de las acciones y propósitos gubernamentales. Nunca existen recursos para llevar a cabo verdaderos programas de capacitación y por supuesto no es entendida como una actividad permanente, encaminada a lograr en el funcionario pú-

blico (en todos los niveles ocupacionales) un cambio conductual y una asimilación de nuevos conocimientos y técnicas que los vuelvan más diestros y eficientes.

Posiblemente esta sea una de las razones por las cuales los esfuerzos del Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-, entidades oficiales encargadas conjuntamente de formular y ejecutar las políticas de capacitación para el sector público, se vean disminuidos y muchas veces no encuentren eco en sus acciones.

El segundo aspecto, tiene que ver con las múltiples ofertas de las entidades oficiales y privadas, de asesoría, consultoría, capacitación y en general de desarrollo institucional, que de manera dispersa, no coordinada y coyuntural tratan de responder a ese afán de los municipios a modernizarse y adaptarse a sus nuevas responsabilidades.

## FUNCION PUBLICA

Si bien es cierto que en esta multiplicidad de "ayudas" se les diseñan a los municipios estructuras mas acordes a la situación actual, planes de desarrollo (sobredimensionados en la mayoría de los casos), modelos para administrar servicios públicos, formas para recaudar y algunos programas de inversión entre otros, no existe en este tipo de acciones una transferencia real de conocimientos y técnicas encaminadas a mejorar la capacidad de gestión.

Esta situación hace perder el poco recurso con el que cuenta el municipio para fortalecerse institucionalmente y se ve obligado a recurrir a nuevos consultores y asesores para que episódicamente comiencen de nuevo el ciclo de la "modernización".

### UNA ALTERNATIVA PROMETEDORA

Todo lo anterior ha llevado a concluir sobre la necesidad de conformar un verdadero sistema que coordine, diseñe y priorice las acciones de apoyo al desarrollo institucional municipal acompañado de acciones permanentes y complementarias de capacitación.

Con la expedición del decreto 1542 de 1991, se da el primer gran paso para cristalizar dicho sistema. Este decreto "por el cual se crea el sistema de apoyo institucional de los municipios", pretende fortalecer la capacidad de gestión.

El objetivo es que el sistema canalice las demandas que en este campo tengan los municipios, responda a sus necesidades y coordine las acciones hoy dispersas y aisladas de las entidades públicas y privadas que se ocupan de la capacitación, desarrollo y fortalecimiento institucional de las entidades locales.

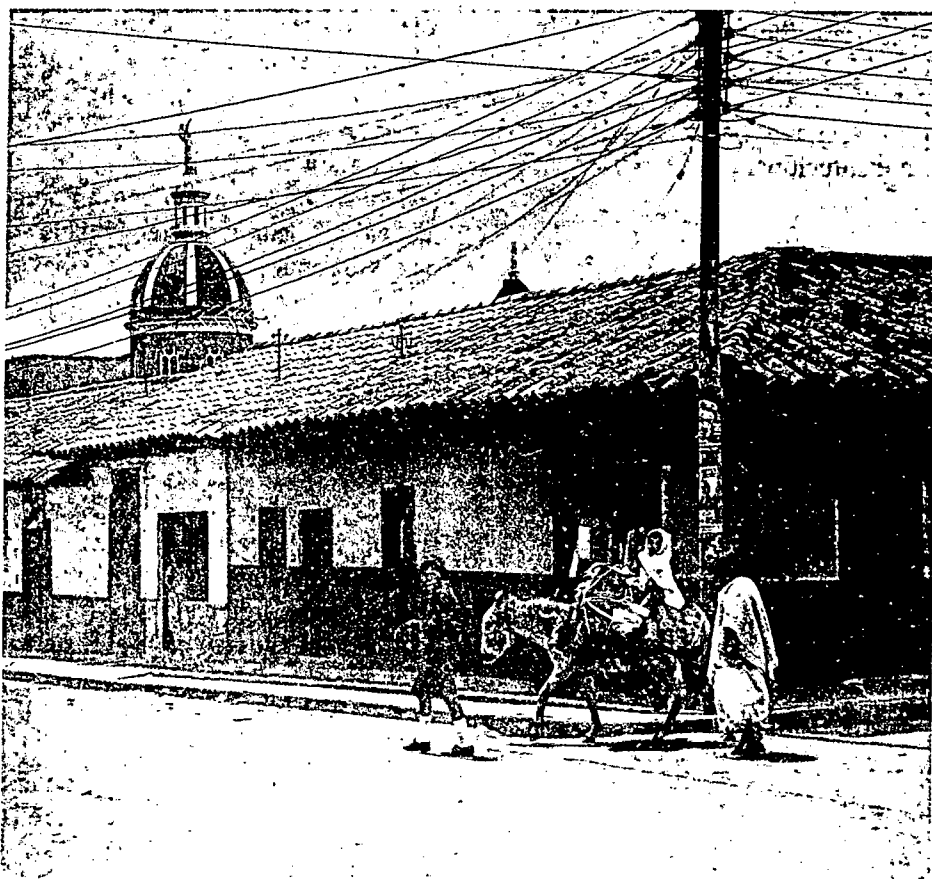
De esta forma se garantiza una optimización en la asignación de recursos, así como la eficacia y eficiencia en la prestación de los diferentes servicios que son responsabilidad de los municipios.

Para lograr los objetivos propuestos y una verdadera coordinación de las acciones de apoyo, la nación, los departamentos y los municipios constituirán unos comités llamados de desarrollo institucional.

El Comité Nacional, presidido por el Consejero para la Modernización del Estado y adscrito a la Presidencia de la República, tiene como función principal la de asistir al Gobierno en la definición de las políticas para promover el desarrollo institucional de

los municipios. Adicionalmente, coordinará a las diferentes entidades nacionales y adecuará sus acciones a los requerimientos locales. También garantizará, mediante una unidad técnica, el seguimiento y la evaluación de los programas puestos en marcha y apoyados por el sistema.

El Comité Departamental, presidido por el Gobernador y adscrito a su despacho, se encargará de recoger las demandas y necesidades de desarrollo institucional de los municipios de su jurisdicción. Además, identificará las ofertas de apoyo disponibles en los niveles departamental y nacional y realizará los ajustes que ellos requieran adaptándolas a las necesidades municipales. Colaborará con los municipios



en la elaboración del diagnóstico de necesidades y en la formulación del programa de desarrollo institucional.

El Comité Municipal, presidido por el Alcalde y adscrito a su despacho, coordinará las acciones de las entidades públicas y privadas y colaborará en la elaboración del diagnóstico de necesidades de desarrollo institucional.

### INSTRUMENTOS

Este proceso de apoyo se hace efectivo mediante una clara relación entre la nación, el departamento y el municipio, lograda por el flujo de información entre los correspondientes comités.

El instrumento esencial es el Programa Básico de Apoyo Institucional de los municipios (PDI) que busca prestar el soporte técnico necesario para la elaboración de diagnósticos y formulación de Programas de desarrollo institucional.

*...contará con  
recursos por  
más de 15 mil  
millones de  
pesos para los  
próximos cuatro  
años...*

El P.D.I. realizará actividades de capacitación para los agentes que ofrecen sus servicios a los municipios en las áreas previstas por el programa, evaluación de ofertas y conformación de propuestas de asistencia técnica; la cofinanciación de acciones prioritarias de capacitación y asistencia, identificadas en el programa municipal de desarrollo institucional, y en el establecimiento de un esquema de seguimiento y evaluación de estos programas que permitan ajustar el sistema de apoyo.

Se cuenta también con los programas sectoriales que realizan las entidades del nivel nacional. En ese sentido las actividades deberán ser ajustadas a las necesidades reales de desarrollo institucional de los municipios, cuya ejecución se coordinará y controlará a través del Sistema.

Para que el Sistema funcione como está previsto, se hace necesario diseñar mecanismos de información, de evaluación y de seguimiento y control de calidad de todas las actividades de apoyo propuestas y contempladas en los diferentes programas.

Los programas departamentales y municipales de desarrollo institucional elaborados por los respectivos comités serán la base fundamental de todo este proceso.

La estrategia de esta política se centra en la puesta en marcha de un mercado de servicios de apoyo y de capacitación, articulados y coordinados completamente mediante el Sistema.


### RESULTADOS ESPERADOS

A corto plazo se espera la conformación del Comité Nacional (que en la actualidad ya está funcionando) y el

desarrollo de los subsistemas de soporte (información, evaluación, seguimiento y control). Además adelantar diagnósticos e iniciar la ejecución de programas de desarrollo institucional en 70 municipios del país.

Para el mediano plazo (cuatro años) la meta es conformar y poner en operación los comités de apoyo al desarrollo institucional de los municipios y departamentos y sus respectivas unidades técnicas. Además de elaborar y poner en marcha programas de desarrollo institucional en por lo menos 685 municipios que corresponden al 70 por ciento de los menores de 100 mil habitantes. Adicionalmente, formar mil capacitadores asesores para que ofrezcan su apoyo en las diferentes áreas previamente definidas.

Para que esto sea posible se cuenta con el apoyo técnico de las oficinas de planeación departamental y municipal, así como de las entidades regionales de planificación correspondientes.

Este ambicioso programa contará con recursos por más de 15.000 millones de pesos para ser ejecutados en los próximos cuatro años. Allí habrá recursos de crédito del Banco Mundial, del presupuesto nacional en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, aportes del programa de Naciones Unidas, recursos de los Fondos de Inversión regional, del Plan Nacional de Rehabilitación, de la Escuela Superior de Administración Pública, del Servicio Nacional de Aprendizaje y aportes de los departamentos y municipios como contrapartida de acuerdo con la dimensión de sus programas de apoyo. 

# No hay derecho

*a solicitar la liquidación retroactiva de las cesantías, cuando los funcionarios son incorporados a la planta de personal de una entidad con régimen prestacional especial*

Consejo de Estado\*

El señor Ministro de Gobierno plantea la consulta relacionada con el reconocimiento y pago de cesantías a funcionarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que fueron incorporados a la planta de personal de la Registraduría a partir del 23 de octubre de 1989, en cumplimiento a lo dispuesto en el decreto 2407 del mismo año.

1. ¿Los funcionarios que venían prestando sus servicios al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que fueron incorporados a la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil el 23 de octubre de 1989 en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 92 de la ley 38 de 1989 y decretos 2406 y 2407 del mismo año, por el hecho de no haber existido solución de continuidad en el ejercicio de sus funciones, tienen derecho al reconocimiento y pago de sus cesantías con retroactividad por todos los años trabajados en el Ministerio de Hacienda?

2. ¿Los citados funcionarios cuando pertenecían a la planta de personal del Ministerio de Hacienda tenían el sistema de liquidación de sus cesantías mediante reportes cada año al Fondo Nacional de Ahorro, en consecuencia las cesantías correspondientes al tiempo de servicios en dicho Ministerio deben ser reconocidas y pagadas a tales funcionarios de conformidad con lo previsto en el decreto 3118 de 1968?

3. ¿Conforme al artículo 7º, inciso 2º, de la ley 33 de 1985, los funcionarios en mención continuarían con el sistema de liquidación de sus cesantías por el Fondo Nacional de Ahorro por haber ingresado a la Registraduría Nacional del Estado Civil en octubre de 1989, después de entrar en vigencia de la citada ley?

4. ¿Conforme al inciso 2º del artículo 32 del decreto 2406 de 1989, los funcionarios incorporados a la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil de que se viene tratando, tienen derecho a elegir el régimen prestacional más favorable, en este caso, para el reconocimiento y pago de sus cesantías, es decir, con retroactividad al tiempo servido en el Ministerio de Hacienda, en razón de que, los funcionarios de la Registraduría hasta antes de entrar en vigencia la ley 33 de 1985 tenían dicha retroactividad?

La Sala absuelve los interrogantes formulados por el Ministro de Gobierno, en el mismo orden presentado:


1. Los funcionarios que venían prestando sus servicios al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que fueron incorporados a la planta de personal de la

Registraduría Nacional del Estado Civil, a partir del 23 de octubre de 1989, de conformidad con lo dispuesto por el decreto 2406 del mismo año y, a pesar de que no existió solución de continuidad en el ejercicio de sus funciones, no tienen derecho a que se les liquide y pague sus cesantías tomando en forma retroactiva todos los años trabajados en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público porque nunca han estado sometidos al sistema de la retroactividad y, porque al ingresar a la Registraduría, tampoco se rigen por él, toda vez que solamente es aplicable a los empleados que se vinculan a esa entidad antes del 1º de enero de 1985. De suerte que esta liquidación debe hacerse año por año, en forma que lo dispone el Decreto 3118 de 1968.

2. Como se indicó las cesantías de los mencionados funcionarios incorporados a la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil, deben ser liquidadas y pagadas de conformidad con lo ordenado en el decreto 3118 de 1968, es decir, año por año y en forma definitiva, sin posibilidad de revisarse aunque en años posteriores se haya pre-

sentado variación en la remuneración del respectivo empleo.

3. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 7º, inciso segundo, de la ley 33 de 1985, los funcionarios incorporados a la Registraduría Nacional del Estado Civil, continuarán sometidos al sistema de liquidación de sus cesantías establecido por el decreto 3118 de 1968, por haber ingresado a esa entidad después del 1º de enero de 1985, pero a partir de la fecha de incorporación asume directamente el pago la Registraduría Nacional del Estado Civil. Por tanto, el Fondo Nacional de Ahorro debió cancelar a estos funcionarios las cesantías correspondientes al tiempo servido en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4. Los funcionarios incorporados a la Registraduría Nacional del Estado Civil, por estar vinculados antes del 23 de octubre de 1989 al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estuvieron sometidos al régimen de cesantías previsto por el decreto 3118 de 1968, por este motivo a partir de esa fecha no se han beneficiado de la liquidación retroactiva de dicho auxilio; de otra parte, no se puede sostener que por haber prestado sus servicios como empleados del Ministerio ante la Registraduría se consideran empleados antiguos de ella, lo que les permitiría acogerse al sistema de liquidación retroactiva de cesantías. Este criterio desborda el contenido del principio de la favorabilidad, porque pretende otorgar un derecho a ciertos empleados, contrariando abiertamente las disposiciones legales. 

\*(Extracto del concepto del 25 de abril de 1991. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente Jaime Paredes Tamayo. Rad. 382)

# Diferencia salarial por encargo de un empleo de superior jerarquía cuyo titular está en vacaciones

Servicio Civil \*

En reiteradas ocasiones el Consejo de Estado se ha pronunciado en el sentido de que las vacaciones SON UNA PRESTACION SOCIAL.

Al respecto, la Sala de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 19 de febrero de 1962, dijo: "La remuneración de las vacaciones es una prestación social, como quiera que la finalidad que ellas persiguen es conceder al trabajador un descanso durante el cual pueda restaurar las fuerzas perdidas y renovar su capacidad de trabajo...".

De igual manera se pronunció la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 14 de diciembre de 1978, cuando dijo: "Se ha controvertido si las vacaciones remuneradas son una prestación social o un salario. La mayor parte de los autores consideran que es lo primero, por cuanto con ellas se persigue facilitar al empleado un descanso como cuestión primordial, durante el cual no carezca de elementos de subsistencia. Se busca con ello una reparación fisiológica y biológica a un organismo fatigado. En nuestras leyes y jurisprudencias, la situación es clara en cuanto le han dado el

carácter de prestación. Porque, de una parte, se tiene por salario aquello que directa o indirectamente implica retribución del servicio, y es elemental que si lo primordial de las vacaciones es el descanso, durante ellas no puede existir la causa del salario. Y porque, de otra, si los fines buscados son los que se comentan, ellos no se lograrían sino a través de esa garantía especial disfrutada precisamente en los términos y modos que les asigna la ley...".

"... Por consiguiente, no queda duda, al menos en cuanto a nuestra legislación se refiere, de que el derecho de vacaciones, así se disfruten en tiempo o por razones especiales se compensen en dinero, tiene el carácter de prestación social y no de salario...".

La misma Sala, en concepto del 3 de diciembre de 1981, reitera lo antes conceptuado, al expresar: "Las vacaciones constituyen una prestación social cuya finalidad es la de que los trabajadores puedan disfrutar de un descanso por un determinado lapso de tiempo que la ley ha fijado en quince (15) días, durante el cual reciben su remuneración habitual, incre-



## DOCTRINA

mentada con los factores salariales indicados en el artículo 17 del decreto 1045 de 1978 y, además, una prima llamada de vacaciones”.

Confirma todo lo anterior el artículo 5º del decreto ley 1045 de 1978 cuando señala: “DE LAS PRESTACIONES SOCIALES. Sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales, los organismos a que se refiere el artículo 2 de este decreto o las entidades de previsión, según el caso, reconocerán y pagarán las siguientes prestaciones sociales: a) ... b) ... c) vacaciones d) prima de vacaciones...”.

Sin embargo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto No. 152 del 3 de septiembre de 1987, al referirse a la misma materia, expresó lo siguiente: “De allí que la necesaria temporalidad del encargo, lo cual implica lapsos cortos, bien por ausencia temporal o definitiva del empleado titular, sólo se permite remunerar al empleo, en el caso de ausencia definitiva por cuanto no existe titular del empleo. En los demás casos siempre habrá un titular quien devengará el sueldo y tendrá derecho al pago de sus

prestaciones sociales, sin que su ausencia esencialmente temporal, implique solución de continuidad en la prestación de sus servicios a la administración”.

“En conclusión, los funcionarios que por encargo reemplacen a aquellos que salen a disfrutar de sus períodos de vacaciones no tienen derecho a percibir el sueldo que corresponde al empleo del cual han sido encargados”.


Este Despacho no comparte este último pronunciamiento del Consejo de Estado, ya que, como anteriormente se anotó, las vacaciones y la prima de vacaciones constituyen prestaciones sociales por disposición legal y, además, no retribuyen servicios, lo que caracteriza al salario, aunque si se causan por la prestación de un servicio. Como estos dos factores no tienen el carácter de salario, quien se encuentre en la situación administrativa de vacaciones no está percibiendo el salario del empleo del cual es titular, pudiendo de esta manera, el empleado encargado, recibir la asignación básica señalada para el empleo que desempeña temporalmente, al tenor de lo previsto en el

artículo 37 del decreto 1950 de 1953, que a la letra dice: “El empleado encargado tendrá derecho al sueldo de ingreso señalado para el empleo que desempeñe temporalmente, siempre que no deba ser percibido por su titular”.

Se concluye:

1. Tanto las vacaciones como la prima de vacaciones son prestaciones sociales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del decreto ley 1045 de 1978.

2. Quien se encuentre en disfrute de vacaciones no recibe salario durante el término de ellas, en razón de que no está prestando el servicio, que es lo que retribuye el salario.

3. Al no estar percibiendo el salario el funcionario que se encuentra disfrutando de vacaciones, quien lo reemplace, por encargo, tendrá derecho a recibir la diferencia del sueldo del empleo del cual está encargado, siempre y cuando éste tenga una remuneración superior a la del empleo del cual es titular. 

\* (Concepto del 16 de octubre de 1991. Consejo Superior del Servicio Civil. Asesores, Fabiola Obando Ramírez y Darío Correa Uribe)

**“Quien se encuentre en disfrute de vacaciones no recibe salario durante el término de ellas, en razón de que no está prestando el servicio, que es lo que retribuye el salario.”**

# Los suplentes

*de los Diputados y Concejales, que en la actualidad ostenten dicha calidad la conservarán hasta el final del período para el cual fueron elegidos, no obstante haber desaparecido esa figura en la Constitución Política*

Consejo de Estado\*

El señor Ministro de Gobierno (Humberto de la Calle Lombana) consulta sobre el alcance de la nueva Constitución Política en el Título IX, Capítulo I, en donde se trata lo relativo al sufragio y a las elecciones, y que se entiende son normas que deben tener aplicación respecto de estos temas.

De conformidad con el artículo 261 de la Constitución Política los concejales y diputados suplentes elegidos para el período 1990-1992 perdieron su investidura como tales y en consecuencia no pueden continuar actuando?

O, por el contrario, por tratarse de una norma electoral que debe coordinarse con las de los artículos 293, 299 y 312 de la Constitución, todas relativas a las modificaciones de las corporaciones públicas de elección popular en su integración y período, tendrá aplicación y efectividad en las próximas elecciones para Concejos y Asambleas?

Si se concluye que los suplentes no pueden continuar actuando, para dar cumplimiento al artículo 261, es necesario que se declare elegido el siguiente candidato en la lista, y se le expida la respectiva credencial para que pueda actuar válidamente? O, basta con que la Registraduría envíe la lista de los inscritos a todos

los Concejos y Asambleas del país para que el presidente de la corporación respectiva llame al candidato en turno?

¿Cuál sería la forma de manejar las faltas temporales de los concejales y diputados, aspecto que no ha sido regulado por la ley, por ejemplo cuando se presentan incapacidades médicas o simplemente porque no quieren asistir a las sesiones del Concejo y Asamblea, con el propósito de impedir que estas corporaciones funcionen?

¿Cómo se llenan las vacantes en el caso de que el número de candidatos no elegidos en la misma lista sea insuficiente para ese propósito?

En el caso de que el artículo 261 de la Constitución tenga aplicación inmediata, los suplentes que reemplazaron a diputados y concejales principales antes de entrar a regir la Constitución de 1991, continúan en el desempeño de sus funciones o deben también ser reemplazados conforme al citado artículo 261 en atención a que de todas maneras son suplentes?\*

Con fundamento en lo expuesto, la Sala responde:

1º Los concejales y diputados suplentes, elegidos para el período 1990-1992, conservan su investidura y en conse-


cuencia pueden continuar actuando hasta el vencimiento de dicho período.

2º El artículo 261 de la Constitución Política tendrá aplicación y efectividad a partir de las elecciones de 1992 para concejos y asambleas, previstas por el artículo 19 transitorio de la misma Constitución.

3º Según la respuesta al punto anterior los suplentes deben reemplazar a los principales en sus faltas absolutas o temporales en el período comprendido entre 1990-1992.

4º La forma de llenar las vacantes de los actuales concejales y diputados es la que está prevista en los Códigos de Régimen Departamental y Municipal (decretos leyes 1222 y 1333 de 1986).

5º Los suplentes reemplazan a los principales hasta agotar la correspondiente lista de elegidos.

6º Los suplentes que reemplazaron a concejales y diputados principales antes de entrar a regir la Constitución Política de 1991, continúan en el desempeño de sus funciones siempre y cuando se trate de faltas absolutas o subsistan las faltas temporales de los principales. 

\* (Extracto del concepto de septiembre 13/91. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente Dr. Jaime Paredes Tamayo. Rad. 402)

*Instructores y supervisores del Sena*

# No podrán disfrutar de la prima técnica

Servicio Civil\*

Se consulta si a los Instructores y a los Supervisores vinculados al Servicio Nacional de Aprendizaje les es aplicable el decreto ley 1661 de 1991, en lo que se refiere a la prima técnica; y en caso negativo, si continúan vigentes los artículos 16, 17 y 18 del decreto ley 1014 de 1978 que crean la prima técnica para el personal de ese establecimiento público.

Para conceptuar se considera:

1. El decreto 1505 de 1987, por el cual se reglamenta el sistema salarial de evaluación por méritos para los Instructores y los Supervisores -SSEMIS- del Servicio Nacional de Aprendizaje; prevé que para establecer la remuneración de dichos empleados se deben tener en cuenta los factores de educación, experiencia y evaluación del desempeño.

2. El decreto ley 1661 de 1991, por el cual se modifica el régimen de prima técnica para los empleados de la Rama Ejecutiva, fija dos criterios para su asignación: por estudio y experiencia y por evaluación del desempeño.

Igualmente, este decreto en su artículo 10, literal c), establece que las disposiciones previstas allí no se aplicarán a "los empleados públicos de las entidades que tienen sistemas especiales de remunera-

ción o de reconocimiento de primas, dentro de los cuales se recompensen pecuniariamente los factores aquí establecidos para asignar prima técnica".

3. Como para fijar la remuneración de los Instructores y Supervisores del Servicio Nacional de Aprendizaje se tienen en cuenta los factores de educación, experiencia y evaluación del desempeño, que son los mismos exigidos para la asignación de la prima técnica, a estos empleados no les es aplicable el decreto ley 1661 de 1991.


4. El artículo 17 del decreto ley 1661 de 1991 al fijar su vigencia, deroga expresamente las disposiciones en él citadas, y tácitamente las demás que le sean contrarias, con excepción de los decretos leyes 1016 y 1624 de 1991. Por lo tanto, dentro de la derogatoria quedaron comprendidos los artículos 16, 17 y 18 del decreto ley 1014 de 1978, que regulan la prima técnica para los empleados del Servicio Nacional de Aprendizaje.

Se concluye:

El decreto ley 1661 de 1991, en lo que se refiere a prima técnica, no es aplicable a los Instructores y Supervisores del SENA, cuya remuneración se determina por el sistema salarial de evaluación por méritos para Instructores y Supervisores -SSEMIS- del SENA, adoptado por el decreto 1505 de 1987.

Los artículos 16, 17 y 18 del decreto ley 1014 de 1978 perdieron vigencia, al

**no pueden valorarse dos veces los factores para el reconocimiento de la prima técnica**

ser derogados por el decreto ley 1661 de 1991. 

\*(Concepto del 11 de octubre de 1991. Consejo Superior del Servicio Civil. Asesores, Fabiola Obando Ramírez y Darío Correa Uribe)

# La Jurisdicción laboral no puede levantar el fuero sindical a quien carece de él

Tribunal Superior de Bogotá\*

Es un hecho indiscutible dentro del sub-lite, que la entidad demandante es un establecimiento público según se acredita con la fotocopia autenticada del Diario Oficial de folios 19 a 23 del expediente donde aparece publicado el decreto 147 del 27 de enero de 1976 "por el cual se revisa la organización interna del Departamento Administrativo del Servicio Civil", y que en su artículo 60 dispone:

**"Del Fondo Nacional de Bienestar Social.** El Fondo Nacional de Bienestar Social es un establecimiento público adscrito al Departamento Administrativo del Servicio Civil, encargado de administrar los recursos económicos y financieros destinados a la ejecución de los programas de bienestar social para los empleados oficiales y sus familiares. El representante legal del Fondo es el Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil y sus funciones se cumplirán a través de la Dirección de Bienestar Social.

**Parágrafo.** Será Secretario General del Fondo, el Secretario General del Departamento Administrativo del Servicio Civil" (fl. 23).

En tales condiciones, el trabajador demandado por regla general y según lo establecido por el artículo 5º del decreto 3135 de 1968, ostenta la calidad de empleado público, y sólo por excepción tendría el status de trabajador oficial, pues así dice la norma en cita:

"las personas que presten sus servicios en los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y establecimientos públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo..."

En autos, la Sala no encuentra en parte alguna, la prueba de la excepción consagrada por la ley para las personas que prestan servicios en la entidad demandante en relación con el trabajador demandado Jaime Augusto Villate Mondragón en el sentido de acreditar la calidad de trabajador oficial del mismo, y en consecuencia para todos los efectos del presente proceso el status jurídico laboral del demandado es el de un empleado público, sin que el hecho de que se haya celebrado lo que en la demanda se denomina contrato de trabajo, desvirtue esa condición de empleado público pues no es ese hecho el que determina aquella calidad, sino la regulación hecha a través de los estatutos del establecimiento público, o la actividad en obras públicas según lo explica la norma

legal ya transcrita, y dentro del sub-lite no aparece acreditado que la actividad desarrollada por el demandado sea desempeñada por persona vinculada mediante contrato de trabajo por disposición estatutaria, ni que se trate de un trabajador en la construcción de obras públicas, sino como lo explica el hecho 5º de la demanda, la actividad del empleado era la de "manejar el Salón de Juegos del Club", y así aceptado por el demandado al responder tal hecho.

En consecuencia, bajo la anterior premisa de la calidad de empleado público del demandado, se analiza la circunstancia del Fuero Sindical invocado por la entidad demandante para promover esta demanda de permiso para despedir.

Por tratarse el Fuero Sindical de un aspecto que toca con las relaciones colectivas de trabajo, la acción tendiente a obtener su levantamiento es de competencia del Juez del Trabajo según lo establecido por el artículo 3 del Código Sustantivo del Trabajo, pues dicho estatuto sustancial laboral regula las relaciones de derecho colectivo del trabajo, oficiales y particulares.

Ahora bien; no obstante que en autos está demostrada la existencia del Sindicato de Trabajadores del Club de Empleados

## JURISPRUDENCIA

Oficiales con su personería jurídica reconocida y vigente (fl. 26) así como la elección del trabajador demandado en la Junta Directiva (fls. 28-29) y la respectiva inscripción de dicha Junta (fls. 30-33; 285), lo cual no ofrece tema de controversia alguno pues según el artículo 414 que consagra el derecho de asociación, del Código Sustantivo del Trabajo, tal derecho en sindicatos "se extiende a los trabajadores de todo el servicio oficial, con excepción de los miembros del ejército nacional y de los cuerpos o fuerzas de policía de cualquier orden..." aunque la misma norma a continuación es perentoria en señalar las funciones exclusivas de los sindicatos de empleados públicos, no obstante todo ello, se repite, también el Estatuto Sustantivo del Trabajo al regular la figura del FUERO SINDICAL como garantía para ciertos trabajadores, establece expresamente unas EXCEPCIONES frente a dicha garantía foral, en su artículo 409, así:


Art. 409. EXCEPCIONES. No gozan de fuero sindical:

1) Los trabajadores que sean empleados públicos de acuerdo con el artículo 5º del Código de Régimen Político y Municipal;

2) Los trabajadores oficiales y particulares que desempeñen puestos de dirección, de confianza o de manejo.

Los empleados públicos a que se refiere el numeral 1º del artículo 409 CST., hoy día están clasificados y regidos por los decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, al igual que los trabajadores oficiales. Ahora bien; es clara la norma en establecer que los empleados públicos "no gozan de fuero sindical" sin distingo alguno pues la exclusión está concebida en sentido absoluto, diferente a los trabajadores oficiales que se contrae a los cargos de dirección, confianza o manejo, lo cual conduce a concluir que el trabajador demandado por ser un

empleado público no goza de fuero sindical, con mayor razón cuando "es una característica de los mismos al estar vinculado por una relación legal y reglamentaria y someterlos a este aforamiento, desvirtúa no sólo la condición inherente a los mismos, sino que sería contrario al espíritu de la ley" como explica en su "Curso de Derecho Colectivo del Trabajo" el profesor de la materia Silvio Escudero Castro (1988 pág. 93), y en tales circunstancias resulta impropio una solicitud de permiso para

despedir cuyo efecto jurídico es precisamente el del levantamiento del fuero sindical, pues ello no es posible si no existe el fuero, como en efecto no existe para el trabajador de autos, por mandato legal. 

*\*(Extracto de la sentencia del 12 de febrero de 1991. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Laboral. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Carvajalino Contreras)*

**La celebración de un  
contrato de trabajo  
con el Estado no  
significa que se  
adquiera la calidad  
de trabajador oficial.**



# Los actos administrativos

*que crean o modifican una situación jurídica de carácter particular, no pueden ser revocados sin el consentimiento del respectivo titular, salvo que opere el silencio administrativo positivo*

Consejo de Estado\*

“**E**l artículo 73 del C.C.A., es del siguiente tenor:

“Revocación de actos de carácter particular y concreto. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales...”

De su tenor literal se desprende lo siguiente:

En su primer inciso consagra una regla general, y al mismo tiempo un principio general del Derecho Administrativo Colombiano: el de la intangibilidad de los actos de carácter particular y concreto que reconozcan un derecho o que creen o modifiquen una situación jurídica de la misma categoría.

Dicho principio consiste en que los actos administrativos que creen o modifiquen una situación jurídica de carácter particular y concreta o reconozcan un derecho de la misma categoría no pueden ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

La filosofía que informa el principio anterior es la de dar certeza, seguridad y estabilidad jurídicas a los derechos particulares y concretos o situaciones de la misma índole que haya reconocido la ley. Pero la intangibilidad que predica la norma se refiere es a los actos administrativos expresos.

El segundo inciso del precepto transcrito consagra una excepción cuando dice: “Pero habrá lugar a la revocación de

esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales”.

Este inciso ha dado origen a diferentes interpretaciones en la doctrina:

Una primera posición considera que el precepto consagra dos excepciones a la intangibilidad de los actos de carácter particular y concreto y son las siguientes:

a) La primera es, que pueden revocarse los actos administrativos que resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo si se dan las causales previstas en el artículo 69 del C.C.A.

b) La segunda es, que pueden igualmente revocarse “cuando fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales”.

La segunda posición doctrinal estima que el inciso sólo consagra una excepción y es la que pueden ser revocados los actos administrativos cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo o cuando fuere evidente que esta misma clase de actos -los del silencio administrativo positivo-, ocurrieron por medios ilegales.

Frente a las dos posiciones doctrinales, la Sala considera que la primera es susceptible de reparos dado que de

aceptarse haría nugatorio el principio de la intangibilidad de los actos que reconocen derechos o situaciones jurídicas de carácter particular y concreto que pregonan el inciso primero, pues serían objeto de revocación así los actos expresos cuando “fuere evidente” su expedición por medios ilegales.

En cambio la segunda posición doctrinal si merece la acogida de la Sala, ya que se ajusta con fidelidad tanto a la letra como al espíritu del inciso 2º del artículo 73 del C.C.A.


En efecto, a manera de excepción consagra el inciso que solamente se pueden revocar los actos que reconozcan un derecho de carácter particular y concreto o una situación jurídica de la misma índole cuando son resultado de la aplicación del silencio administrativo positivo o cuando fuere evidente que esta misma clase de acto “ocurrió por medios ilegales”.

Cabe señalar que el inciso cuando dice “si se dan las causales previstas en el artículo 69”, contempló tal regulación teniendo en cuenta que el precepto allí mencionado consagra dichas causales respecto de los actos administrativos expresos, mas no de los presuntos por silencio administrativo positivo.

Ahora, en lo concerniente a la frase

**JURISPRUDENCIA**

que dice "o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios legales" torna redundante en ese aparte la norma puesto que al hacerse referencia a las causales del artículo 69 del C.C.A., en estas, figura como primera, la de "manifiesta oposición del acto con la ley" y quedaba por lo tanto comprendida como modalidad de revocación, la evidencia de que el acto "ocurrió por medios ilegales". Pero si se tuviera duda sobre la referencia de dicha frase a los actos presuntos por silencio administrativo positivo, ella se despeja teniendo en cuenta que cuando se dice que el acto "ocurrió por medios ilegales", con ello se quiere significar que la ocurrencia solamente se puede predicar de los hechos. Los actos del silencio administrativo positivo son precisamente fruto, consecuencia de un hecho: la abstención o inacción de la administración durante determinado tiempo, al cual la ley le atribuye una consecuencia jurídica positiva.

El análisis anterior permite a la Sala llegar a la conclusión que los únicos actos de carácter particular o concreto que son susceptibles de revocación, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, son los que resultan de la aplicación del silencio administrativo positivo, conforme a la previsión contenida en el inciso 2º del artículo 73 del C.C.A." 

*\*(Extracto de la sentencia del 18 de julio de 1991. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero ponente Dr. Ernesto Rafael Ariza Muñoz. Exp. No. 1185 - actor Eléazar de Jesús Agudelo Arango)*

# El empleado trasladado

## *no puede alegar condiciones de carácter subjetivo, para no aceptar la voluntad de la Administración*

*Consejo de Estado\**

Se demanda el acto administrativo que dispuso la incorporación del actor a la planta de personal, incorporación que implicó su traslado de la ciudad de Bogotá a Riohacha; y a título de restablecimiento se solicita el reintegro al cargo que venía ejerciendo y el pago de los perjuicios de todo orden ocasionados por dicho acto.

"..."

los perjuicios de todo orden a que se refiere el demandante en su pretensión, son aquellos ocasionados por el acto acusado. Es decir, se trata de pedir la reparación de un daño producido por un acto administrativo que se demanda como nulo y no la indemnización de perjuicios por un hecho o por una operación administrativa, en los términos del artículo 68 de la ley 167/41.

Siendo ello así, era posible demandar la nulidad del acto administrativo que trasladó al actor y el restablecimiento del derecho vulnerado por dicho acto, acumulando las pretensiones de reintegro al cargo que se venía desempeñando y la del pago de los perjuicios derivados de la expedición del acto. Cosa diferente es,

que no se hayan especificado dichos perjuicios.

Por consiguiente estima la Sala que es posible un fallo de fondo.

No obra en el expediente ni en la hoja de vida del actor, ningún antecedente del traslado controvertido. Pero en el Acta No. 46 del 8 de agosto de 1980 de la comisión de personal aparece consignado el criterio de la Administración para efectuarlo y para mantenerlo, a pesar de la petición de reconsideración formulada por el señor Molano Rodríguez el 14 de julio de 1980.

A juicio de la comisión de personal del Ministerio de Hacienda, no hubo desmejoramiento para el actor con motivo del traslado a Riohacha ya que se respetó el mismo nivel salarial y la incorporación fue hecha a un cargo de mayor jerarquía, siguiendo la política del ministerio de buscar lo más conveniente para la administración. No se indicó ninguna otra motivación, pero si agregó la comisión que "la experiencia ha demostrado que el ejercicio de algunos cargos en este ministerio, bien por su naturaleza o bien por sus funciones, conviene tanto administrativa como operativamente que las personas que los desempeñen no

sean inamovibles, aclarando que se tiene en cuenta que el empleado no vaya a sufrir perjuicio salarial "o sea que éste no sufra disminución" y no varíe la naturaleza de sus funciones.

En la solicitud de reconsideración del traslado el actor sintetizó los motivos de su inconformidad en: perjuicios a la salud por dietas estrictas que debía cumplir; desvinculación de los conocimientos profesionales y el cargo a desempeñar; traumatismo familiar en razón a que 3 de sus hijos estaban estudiando y nueva radicación en una ciudad desconocida; ayuda en el sostenimiento de su padre. Todo lo anterior, sin que haya habido un aumento salarial, razones estas que fueron estimadas por la comisión de personal como de "orden estrictamente personal".

La Sala encuentra que, en verdad, tales razones son estrictamente personales.

Es natural que una persona que ha tenido su domicilio por largo tiempo en Bogotá, goce de ciertas comodidades, tenga sus hijos estudiando en colegios de la ciudad, tenga además acceso a medios culturales con los cuales seguramente no puede contar en otra ciudad. Pero ninguno de esos factores puede impedir que la Administración, por razones de buen servicio, ubique a sus empleados en los lugares donde los necesita. Su accionar no puede quedar condicionado a las conveniencias de tipo personal de cada uno sino que debe inspirarse en los principios que orientan las actuaciones administrativas, buscando el cumplimiento de los cometidos estatales y la adecuada prestación de los servicios públicos.

En resumen, no pueden prevalecer las consideraciones de tipo subjetivo que oponga el empleado trasladado, sobre las razones de buen servicio que tenga la Administración para efectuar el traslado.

El artículo 30 del decreto 1950 de 1973, invocado por el demandante, prohíbe los traslados que impliquen condiciones menos favorables para el empleado. Pero obviamente se refiere a las condiciones objetivas, que tienen que ver con la categoría, la remuneración, y otros factores similares, pues de lo contrario éstos se harían imposibles dado que, por regla general, todo traslado implica incomodidades y problemas de instalación y adaptación en el nuevo lugar, tales como los aducidos por el recurrente.

Como los actos administrativos gozan

no se estableció ni podía influir en la validez del acto acusado, como tampoco el clima o los muebles y dotación de la oficina donde tenía que laborar, o las dietas a seguir.

En cuanto a las necesidades del servicio no se dijo mayor cosa por parte del demandante y los elementos de juicio que obran en el proceso no demuestran su inexistencia.


Por otra parte, si como aparece en los autos, el señor Molano Rodríguez renunció al cargo que estaba desempeñando en Riohacha y por esa razón se retiró del servicio, no puede pretender que como

**...la Administración, por razones de buen servicio, puede ubicar a sus empleados en los lugares donde los necesita.**

de presunción de legalidad, corresponde a quien los ataca demostrar que no se ajustan a derecho y que no fueron expedidos por necesidades de servicio.

Las pruebas aportadas no proporcionan certeza ninguna acerca de condiciones menos favorables para el empleado, porque fue incorporado en un cargo de superior categoría al que ocupaba y no sufrió desmejora en su remuneración.

Si el costo de vida era más alto en Riohacha que en Bogotá es aspecto que

consecuencia de la nulidad de su incorporación a la planta de personal sea reintegrado al cargo que ocupaba anteriormente. Su reintegro sólo se haría posible como consecuencia de la anulación del acto de aceptación de la renuncia" 

\*(Extracto de la sentencia del 27 de junio de 1991. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Dra. Clara Forero de Castro. Exp. No. 3925. Actor: Alberto Molano Rodríguez)

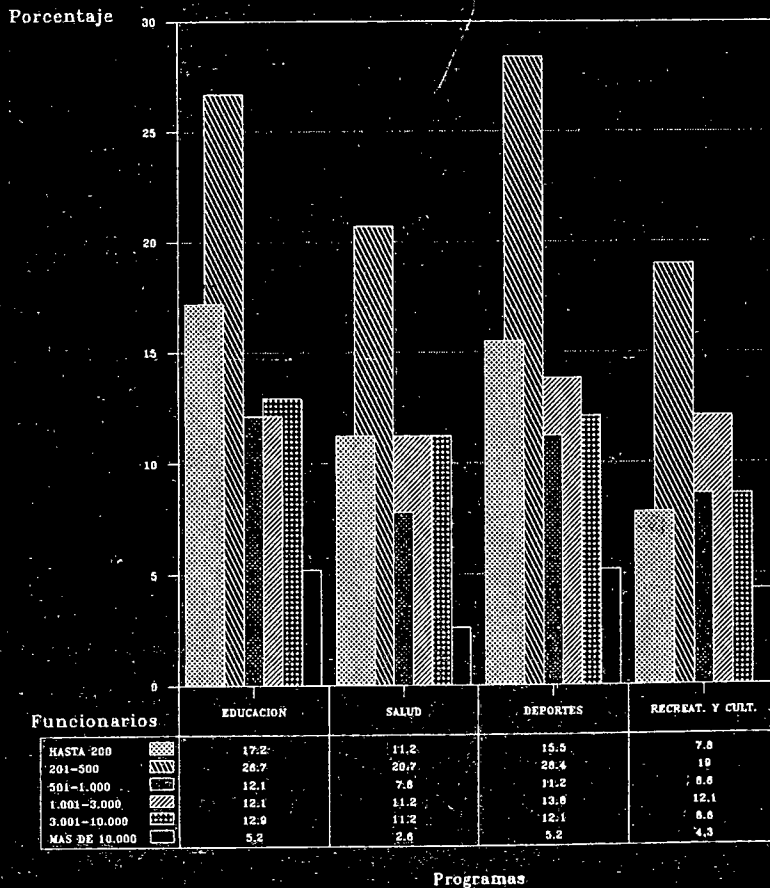


CIFRAS

# EL BIENESTAR SOCIAL GASTO O INVERSION?

PORCENTAJE DE ENTIDADES CON PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL Y CONCENTRACION DE FUNCIONARIOS  
Gráfica No.1

*Grupo Estadístico del Servicio Civil*



Construir un nuevo orden social dentro de los valores de la vida democrática y disminuir la distancia entre los ideales de la igualdad y las condiciones reales de la desigualdad, son retos que unidos a eventos como el nacimiento, la vejez, el medio ambiente y la pobreza, se constituyen en la responsabilidad ética y social del Estado.

Estamos actualmente ante estas realidades. Los informes nos muestran con evidencia brutal las desigualdades de las naciones y los grupos; poblaciones enteras viven en la pobreza absoluta, mostrando el cuadro general de la miseria humana; carencia de alimentos, de vivienda, de salud y de educación y un nivel muy bajo de ingresos.

Surge entonces un interrogante: ¿quién debe ser el promotor e impulsor del desarrollo del bienestar social de los colombianos?

El tema del bienestar social ocupa un lugar de creciente importancia en el proceso de modernización de la administración de personal en el sector público. Las limitaciones que ha enfrentado el desarrollo de cambio de actitud en el funcionario público, han contribuido a

CIFRAS

que la variable bienestar social se haya convertido en uno de los factores claves de dicho proceso.

Así mismo, el progresivo interés por adelantar políticas de bienestar integrales, que unifiquen beneficio y reconozcan al funcionario como insumo fundamental de la administración y el impacto sobre otros aspectos del desarrollo del recurso humano, v.gr. eficiencia, eficacia, sentido de pertenencia y responsabilidad, han contribuido a que el bienestar no esté ausente dentro del sistema moderno de la administración de personal.

El análisis del papel del bienestar

en el desarrollo del recurso humano, lleva a plantearse el problema sobre los lineamientos generales adoptados e implementados por las entidades oficiales con respecto al área. El bienestar social en la administración pública, está organizado como un subsistema orientado a crear y mantener mecanismos que permitan el desarrollo armónico y coordinado de las políticas de bienestar social e integrar la acción de los organismos públicos y privados, para obtener mayor racionalización de los recursos existentes en esta materia e institucionalizar programas que tengan un mayor radio de acción y que

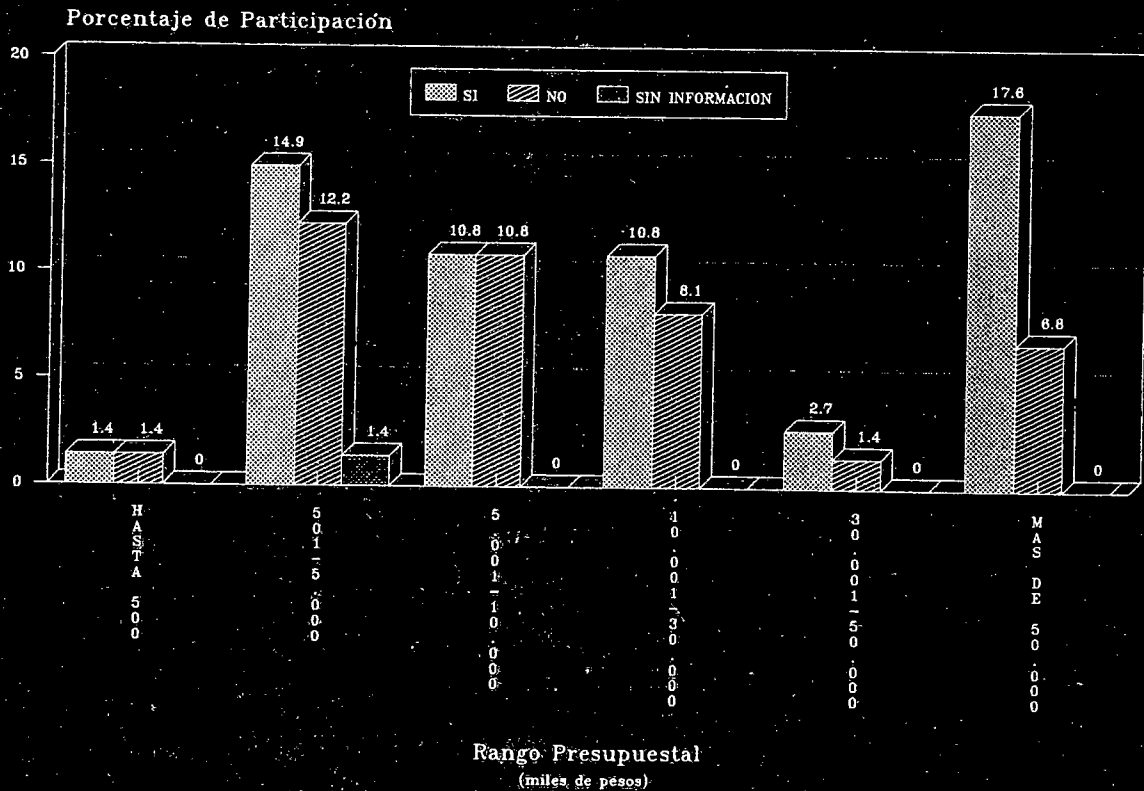
respondan a las verdaderas necesidades y expectativas del empleado oficial y su familia.

El escaso conocimiento de estrategias desarrolladas en pro de un verdadero bienestar social, que conlleven a una concientización de lo que realmente significa, que sea considerado como una inversión y no como un gasto, hace explícita la preocupación sobre el progreso de las políticas en esta área.

La concepción errada que sobre el tema se tiene, y los innumerables diagnósticos sin alternativas de solución, en donde invariablemente el punto central lo constituye la escasez de

PORCENTAJE DE ENTIDADES QUE TIENEN O NO UNIDAD DE BIENESTAR SOCIAL FORMALMENTE CREADA Y QUE CUENTAN CON PRESUPUESTO

Gráfica No.2



## CIFRAS

recursos del sector, obliga a reflexionar sobre si esta progresiva disminución de disponibilidades, es responsabilidad única y exclusivamente del Estado, o si por el contrario es competencia también de las comunidades en general y de cada individuo en particular, porque cabe evidenciar, que el tema de la salud, por ejemplo, no está precisamente dentro de las preocupaciones principales de los colombianos, y qué decir del tema de la recreación y la cultura, la educación y la seguridad. Considérese por ejemplo, el aporte especial que daría al bienestar de los funcionarios en el campo de la salud, el lograr por parte de todas las entidades una verdadera y racional política, no sólo física y mental sino también ocupacional.

Mucho se ha dicho y escrito, sobre cuál debe ser el papel del Estado moderno en la consecución, por parte de los ciudadanos, de un bienestar adecuado, representado en todos aquellos servicios mencionados anteriormente. Nos queda por aclarar, si se está tomando el bienestar social como un gasto y no como una inversión, en donde según las circunstancias, todas las personas puedan tener acceso a una oportuna educación, a programas de salud tanto preventiva como curativa, a participar en eventos de tipo cultural y planes recreativos y deportivos.

El logro de este objetivo requiere de estrategias esenciales de participación que se podrán operacionalizar a través de programas de capacitación, dotación e investigación, soportados con incrementos en las partidas presupuestales para bienestar social.

No se puede desconocer, sin embargo, que el Gobierno Nacional ha hecho aportes de tipo normativo para

el personal civil al servicio del Estado, estableciendo desde 1968 con el decreto 3129, programas de bienestar social relativos a la vivienda, la educación, la salud y la recreación para los servidores públicos y sus familias, con el objeto de elevar su nivel de vida y de propender por su mejoramiento social y cultural; más adelante con los decretos 3009 de 1980, 752 de 1984, 3632 de 1985, 819 de 1989, 2406 de 1989 y las resoluciones emanadas del Departamento Administrativo del Servicio Civil, cuya aplicación está en cabeza del mismo, como corresponde según el artículo 1º del decreto 147 de 1976 que dice: "Corresponde al Departamento Administrativo del Servicio Civil, formular, asesorar y adelantar las políticas de... y bienestar social de los empleados y sus familias..."

A buen ritmo, el Servicio Civil a través de la Dirección de Bienestar Social, ha venido cumpliendo una serie de programas con la participación de algunas de las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público, y adelantando algunas investigaciones y estudios, entre los cuales se encuentra un inventario de recursos de bienestar social, cuyo análisis elaboró el Grupo Estadístico del Departamento.

La encuesta se aplicó en 1991 a 116 organismos de la Rama Ejecutiva del Poder Público, entre Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con sede en Santafé de Bogotá, los cuales representan el 77.3% de la cobertura.

De la interacción de algunas variables, tales como tipo de programas, total de funcionarios por entidad y

recursos financieros, se detectó una mayor importancia en cuanto a la realización de programas educativos y deportivos, llevándose a cabo en menor grado los correspondientes a salud, recreación y cultura. En la misma medida se observó lo relacionado con los montos de presupuesto asignados y con la participación de los funcionarios en los mismos. (Gráficas Nos. 1 y 3).

Una situación que llama la atención es que hay entidades a las cuales se les ha asignado una partida presupuestal para bienestar social y sin embargo, no cuentan con una unidad formalmente creada para administrar los programas del área, actividad que se lleva a cabo a través de las oficinas de personal de las mismas. (Gráfica No. 2). Sumado a esto, el número de personas que maneja los programas de bienestar, no es suficiente comparado con el total de funcionarios por entidad, encontrándose que solamente el 2.6% de las entidades encuestadas cuenta con 10 o más personas encargadas de dicha labor, siendo éste el número más alto detectado en el estudio. Cabe resaltar que la proporción entre el total de funcionarios de las entidades encuestadas y el total de funcionarios encargados del bienestar social en las mismas, es aproximadamente de 1.000 a 1.

Estos comportamientos observados tienen su origen en aspectos de tipo administrativo. Vale la pena que se analicen los factores del proceso de implantación de los programas de bienestar social y concentrarse en los siguientes aspectos: difusión y adopción de programas en las entidades; efectos a nivel de sociedad y prestación de servicios; difusión de nuevos mecanismos e innovaciones para una mayor participación.

CIFRAS

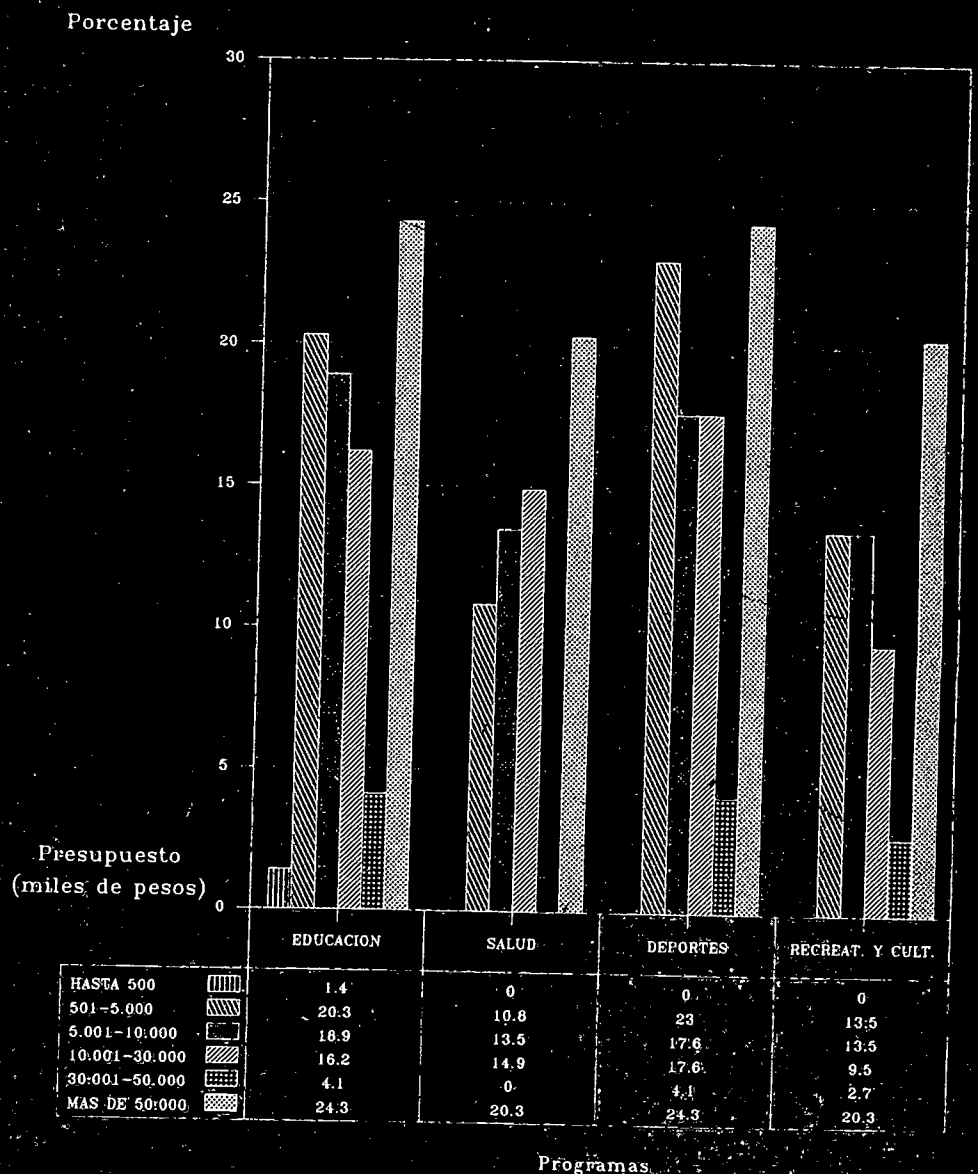
En este sentido, se hace necesario una mayor ingerencia por parte de los responsables de liderar la ejecución y evaluación de dichos programas. Se debe empezar por controlar el correcto uso de las partidas presupuestales asignadas a cada entidad; que las transferencias de los recursos tanto de los sectores de más altos ingresos, como de los más bajos, vayan enfocados a centrar esfuerzos a programas de salud, educativos, deportivos, recreativos y culturales.

A medida que se tome conciencia de los múltiples aspectos que cubren el proceso de ejecución del bienestar social, se debe analizar más detenidamente su desarrollo. En el marco de dicho desarrollo, la planificación y formulación de políticas se deben orientar básicamente hacia la identificación de los requerimientos que se derivan de la necesidad del bienestar social; se trata de incrementar los servicios y programas, encauzándolos hacia una demanda latente y hacia las infraestructuras existentes.

Se debe fortalecer la capacidad de las personas encargadas del bienestar para evaluar, seleccionar, dominar y absorber los procedimientos adecuados a utilizar. Regular el desarrollo del bienestar social, fomentando su adecuación a las necesidades y condiciones de cada entidad es otro de los objetivos que se requiere instrumentar. Impulsar el fortalecimiento en forma selectiva de la infraestructura; los medios y las actividades existentes en esta área, buscando integrar la filosofía del bienestar del empleado oficial y su familia.

PORCENTAJE DE ENTIDADES CON PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL Y CON PRESUPUESTO

Gráfica No.3



## NORMATIVIDAD

## DECRETO

1542

Junio 18 de 1991

"Por el cual se crea el Sistema de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios"

## EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

en uso de sus facultades constitucionales y legales y, en especial, de las que le confieren los artículos 120 de la Constitución Política y 1o. y 2o. del decreto ley 1050 de 1968,

## DECRETA:

## I. DISPOSICIONES PRELIMINARES

## ARTICULO 1º. Creación del Sistema

Créase el Sistema de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios, con el propósito de coordinar actividades de las entidades públicas y privadas que les prestan apoyo y de determinar, con base en los programas de desarrollo institucional que sean adoptados por las autoridades competentes, acciones y recursos que permitan consolidar la autonomía local, fortalecer la capacidad de gestión del municipio y generar las condiciones necesarias para el desarrollo económico, político y social.

## ARTICULO 2º. Definición de desarrollo institucional

Para los efectos de este decreto se entiende que el desarrollo institucional de los municipios es un proceso emprendido por las autoridades y la comunidad municipales para convertirse en unidades de gestión del bienestar económico y social de su localidad, al cual prestarán ayuda entidades públicas y privadas, por medio del Sistema de Apoyo que este decreto establece.

## ARTICULO 3º. Objetivo del Sistema

El objetivo del Sistema de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios es coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos de entidades públicas y privadas que se dedican a fortalecer la capacidad de gestión municipal.

## II. CONFORMACION DEL SISTEMA

## ARTICULO 4º. Estructura del Sistema

La coordinación de las entidades y la elaboración de los programas de desarrollo institucional se llevarán a cabo mediante comités que se constituirán en los diferentes niveles administrativos así:

- a) Un Comité Nacional de Apoyo al Desarrollo Institucional de los

Municipios, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, integrado por el Secretario de Administración Pública de la Presidencia, quien lo presidirá; el Secretario de Integración Popular de dicha entidad en su calidad de coordinador del Plan Nacional de Rehabilitación, o su delegado; el Jefe del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, quien ejercerá la secretaría técnica del comité; el Director de la Escuela Superior de Administración Pública o su delegado; el Director del Servicio Nacional de Aprendizaje o su delegado; el Presidente de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER) o su delegado; un Alcalde elegido por la Federación Colombiana de Municipios; y un representante de las organizaciones no gubernamentales escogido por la Federación Colombiana de Organizaciones no Gubernamentales. A las reuniones de este Comité podrán ser invitados representantes de los Ministerios, Departamentos Administrativos o entidades descentralizadas nacionales que desarrollen acciones de apoyo al desarrollo institucional de los municipios en sus respectivos sectores.

b) Un Comité Departamental de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios, adscrito al despacho del Gobernador, presidido por éste e integrado, además, por el Jefe de la Oficina de Planeación Departamental, quien ejercerá la secretaría técnica del Comité; un representante del organismo regional de planificación; el Director Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); el Director Regional de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); un delegado de las universidades de la región; un representante de los Alcaldes, escogido por éstos; el delegado del Plan Nacional de Rehabilitación, donde éste actuare; un representante de las organizaciones no gubernamentales que apoyen a los municipios, donde éstas actuaren; y representantes de entidades públicas que realicen actividades para promover o apoyar el desarrollo institucional de los municipios en la región.

## ARTICULO 5º. Funciones del Comité Nacional

El Comité Nacional de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios cumplirá, entre otras, las siguientes funciones:

a) Asistir al Gobierno Nacional en la definición de las políticas para promover el desarrollo institucional a que este decreto se refiere.

b) Realizar la coordinación global de las acciones de apoyo al desarrollo institucional municipal y determinar la forma de adecuar las respuestas de las entidades del nivel nacional a los requerimientos de los municipios y departamentos.

c) Garantizar, a través de la unidad técnica nacional, el seguimiento y la evaluación de los programas de desarrollo institucional puestos en marcha a través del Sistema.

d) Velar porque los recursos de las entidades del sistema y del presupuesto nacional se utilicen racional y eficientemente.

e) Las demás que fuere necesario cumplir, a nivel nacional, para la realización del objetivo a que se refiere el artículo 3º. de este decreto.

## ARTICULO 6º. Funciones de los Comités Departamentales

Los Comités Departamentales de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios cumplirán, entre otras, las siguientes funciones:

a) Recoger las demandas y necesidades de desarrollo institucional de los municipios de su jurisdicción, en orden a solucionarlas.

b) Identificar las ofertas de apoyo disponibles en los niveles departamental y nacional del sistema y realizar los ajustes que ellas requieran para adaptarlas a las necesidades municipales.

c) Asistir al Gobernador en la coordinación de las entidades nacionales que prestan apoyo al desarrollo institucional de los municipios y que operan en el Departamento, así como de las que están vinculadas o adscritas a éste para el cumplimiento de dicha función.

d) Definir, en función de las necesidades locales, programas de asistencia a los municipios y de capacitación a sus servidores y comunidades.

e) Apoyar a los municipios en la elaboración del diagnóstico de necesidades y en la formulación del programa municipal de desarrollo institucional, y ofrecerles la capacitación y asesoría requeridas para hacer efectivos los objetivos y propósitos del mismo.

f) Velar porque los recursos de las distintas entidades del sistema en el orden departamental, se utilicen racional y eficientemente.

g) Las demás que fueren necesarias, a nivel departamental, para la realización del objetivo a que se refiere el artículo 3º. de este decreto.

#### **ARTICULO 7º. Posibilidad de crear Comités Municipales**

Dentro de la autonomía que la Constitución y la ley les reconocen y con el propósito de participar en el sistema que este decreto establece, los municipios podrán constituir comités de desarrollo institucional conformados por las autoridades y los representantes de las entidades oficiales y organizaciones cívicas y comunitarias que consideren convenientes.

Cuando así lo dispongan los municipios, sus comités de desarrollo institucional podrán cumplir, entre otras, las siguientes funciones:

a) Coordinar, las acciones de entidades públicas y privadas que presten apoyo al desarrollo institucional de su municipio.

b) Colaborar con la Administración Municipal en la elaboración del diagnóstico de necesidades de desarrollo institucional.

c) Apoyar a las autoridades municipales en la ejecución del programa de desarrollo institucional.

d) Velar porque los recursos destinados al desarrollo institucional del municipio se utilicen racional y eficientemente.

e) Las demás que fueren necesarias para la realización del objetivo a que se refiere el artículo 3º. de este decreto.

### **III. UNIDADES TECNICAS DE APOYO**

#### **ARTICULO 8º. Unidades Técnicas del Nivel Nacional y Departamental**

Los Comités Nacional y Departamentales, deberán constituir unidades técnicas de apoyo, que aseguren el cumplimiento de las decisiones y programas adoptados por ellos.

La unidad técnica del comité nacional tendrá un coordinador, cuyo nombre será convenido entre el Jefe del Departamento Nacional de Planeación y el Secretario de Administración Pública de la Presidencia de la República.

Las Unidades Técnicas de los Comités Departamentales estarán adscritas a las oficinas de planeación correspondientes.

#### **ARTICULO 9º. Unidades Técnicas Regionales**

A nivel regional habrá una Unidad Técnica de Apoyo al Desarrollo Institucional Municipal que se encargará de asistir a los departamentos y de establecer las relaciones entre éstos y las instancias del orden nacional encargadas de prestar apoyo al desarrollo institucional municipal.

### **IV. INSTRUMENTOS DEL SISTEMA**

#### **ARTICULO 10. Sistema de Información y Programas**

El Sistema de Apoyo al Desarrollo Institucional Municipal dispondrá de un sistema de información en el cual se registren las demandas de los municipios, las ofertas de apoyo y los indicadores que aseguren el seguimiento y evaluación de las acciones que se emprendan o ejecuten.

Dichas acciones se deberán expresar en programas de apoyo al desarrollo institucional.

#### **ARTICULO 11. Programa Nacional**

A nivel nacional se elaborará un programa de apoyo al desarrollo institucional de los municipios que tendrá, entre otros, los siguientes objetivos:

a) Fomentar el desarrollo institucional de los municipios, en especial de aquellos con población menor de 100.000 habitantes, apoyando la adopción y ejecución de programas prácticos y efectivos de desarrollo institucional.

b) Fortalecer el Sistema de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios en todos sus niveles para que pueda cumplir sus responsabilidades ante éstos.

El programa nacional señalará los lineamientos para la elaboración de los programas departamentales, así como las estrategias y acciones específicas que deberán desarrollar las entidades nacionales para apoyar el desarrollo institucional de los municipios.

#### **ARTICULO 12. Programas Departamentales**

En cada departamento se elaborará un programa de apoyo al desarrollo institucional de los municipios que deberá definir:

a) Los objetivos, estrategias, recursos y acciones específicas para apoyar el desarrollo institucional de los municipios de su jurisdicción, teniendo en cuenta los lineamientos del programa nacional y las necesidades de apoyo identificadas para el cumplimiento de los programas municipales.

b) Las acciones que deban emprenderse con el propósito de mejorar la capacidad de los organismos y entidades departamentales para responder a las necesidades de apoyo de los municipios.

#### **ARTICULO 13. Posibilidad de adoptar programas municipales**

Dentro de la autonomía que la Constitución y la ley les reconocen y con el propósito de participar en el sistema que este decreto establece, los municipios podrán adoptar programas de desarrollo institucional que orienten las acciones que emprendan en la materia y sirvan de guía a las entidades que les presten ayuda.

Cuando así lo dispongan los municipios, sus programas de desarrollo institucional podrán referirse a:

a) Un diagnóstico de la capacidad de gestión del municipio y de las necesidades de ampliación y mejoramiento de la misma, elaborado con la participación de la comunidad.

b) Las metas de corto y mediano plazo que puedan lograrse con el pleno empleo de los recursos existentes en el municipio.

c) La identificación de los recursos disponibles, actuales y potenciales, del municipio para el mejoramiento de su capacidad institucional y de gestión.

d) Las medidas que deben aplicarse para el logro de las metas propuestas.

e) Las formas de seguimiento y evaluación para verificar el cum-

**NORMATIVIDAD**

plimiento de las metas propuestas y sus efectos en el desarrollo municipal.  
 f) La precisión del apoyo y la cuantificación de los recursos requeridos de parte de las entidades que prestan ayuda al desarrollo institucional de los municipios.

**ARTICULO 14. Programas Sectoriales**

Los programas sectoriales de apoyo al desarrollo institucional de los municipios serán formulados por los respectivos Ministerios o Departamentos Administrativos y coordinados a través del sistema que crea este decreto.

Para el cumplimiento de lo dispuesto en el inciso anterior, los comités departamentales y nacional de apoyo al desarrollo institucional coordinarán con los organismos y entidades de sus respectivos niveles, la ejecución de las acciones que se definan en los programas sectoriales.

**ARTICULO 15. Vigencia**


Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

**PUBLIQUESE Y CUMPLASE**

Dado en Bogotá, D.E., a 18 de junio de 1991

**CESAR GAVIRIA TRUJILLO**

El Jefe del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Fdo.) **FABIO VILLEGAS RAMIREZ**

El Jefe del Departamento Nacional de Planeación (Fdo.) **ARMANDO MONTENEGRO TRUJILLO** 

**DECRETO**

**2368**

**Octubre 18 de 1991**

"Por el cual se adiciona el artículo 8 del decreto 2100 de 1991"

**EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,**

en ejercicio de la facultad que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política,

**DECRETA:**

**ARTICULO 1.-** Adiciónase el artículo 8 del decreto 2100 del 6 de septiembre de 1991, así:

En la Contraloría General de la República, en la Registraduría Nacional del Estado Civil y en el Ministerio Público, los planes colectivos de retiro

compensado, de que trata el decreto ley 1660 de 1991, sólo podrán adoptarse con la aprobación del Contralor General de la República, del Registrador Nacional del Estado Civil o el Procurador General de la Nación, respectivamente. En la Rama Judicial, con la aprobación del Consejo Superior de la Judicatura, y en el Congreso, con la de mesa directiva de cada Cámara.


En estos casos no se requiere del concepto del Director del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

**ARTICULO 2.º.** Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

**PUBLIQUESE Y CUMPLASE**

Dado en Santafé de Bogotá, D.C., a 18 de octubre de 1991

**CESAR GAVIRIA TRUJILLO**

El Director del Departamento Administrativo del Servicio Civil, (Fdo.) **CARLOS HUMBERTO ISAZA RODRIGUEZ** 

**RESOLUCION**

**367**

**Septiembre 16 de 1991**

"Por la cual se reglamenta el funcionamiento y la financiación de los Comites Locales de Bienestar Social"

**EL DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL, REPRESENTANTE LEGAL DEL FONDO NACIONAL DE BIENESTAR SOCIAL,**

en ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 60 y 64 del decreto extraordinario 147 de 1976,

**RESUELVE:**

**ARTICULO 1º.** Los comités locales de Bienestar Social tendrán como funciones principales las de prestar apoyo y servir de agentes multiplicadores de los programas del Departamento Administrativo del Servicio Civil - Fondo Nacional de Bienestar Social - así como la de coordinar las actividades de bienestar dirigidos a los empleados y sus familias en cada localidad.

**ARTICULO 2º.** Los comités locales contarán con la asesoría, coordinación y apoyo económico del Departamento Administrativo del Servicio Civil - Fondo Nacional de Bienestar Social - para la ejecución de sus programas.

**ARTICULO 3º.** Los comités locales deberán reunirse por lo menos una vez al mes en sesiones ordinarias y extraordinariamente cuando la mayoría de sus integrantes así se lo soliciten al Presidente del Comité .

De cada reunión o sesión se dejará constancia en actas suscritas por el Presidente y el Secretario del Comité, de las cuales deberá enviarse copia a la Dirección de Bienestar Social del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

**ARTICULO 4º.** Durante el mes de octubre de cada año, los comités locales enviarán a la Dirección de Bienestar Social, para su estudio y aprobación, los programas a realizar durante el año siguiente, con el fin de que este decida sobre su financiación.

**ARTICULO 5º.** Para el estudio y análisis de la programación a que se refiere el artículo anterior, los comités locales deberán allegar a la Dirección de Bienestar Social la siguiente información: objetivo del programa, cronograma de las actividades a desarrollar, cobertura, la relación y justificación de costos y las cotizaciones con la especificación de los servicios o elementos a utilizar, para la correspondiente autorización por parte del Departamento Administrativo del Servicio Civil -Fondo Nacional de Bienestar Social-.

**ARTICULO 6º.** Los costos que demande la ejecución de los programas autorizados por la Dirección de Bienestar Social, estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal que para el efecto se haya apropiado para el Departamento Administrativo del Servicio Civil -Fondo Nacional de Bienestar Social- en la Ley de Presupuesto de cada año.

**ARTICULO 7º.** En la divulgación y ejecución de los programas a realizar, los comités locales, deberán hacer referencia al Departamento Administrativo del Servicio Civil -Fondo Nacional de Bienestar Social-, como organismos rectores del bienestar social para los empleados y sus familias.

Para la divulgación de las actividades a llevar a cabo, los comités locales deberán utilizar los medios de comunicación que consideren necesarios, para la adecuada difusión de los programas a realizar.

**ARTICULO 8º.** Una vez organizado el Comité, este designará sus representantes para cada evento programado en las distintas localidades, con el fin de coordinar las actividades y verificar su cumplimiento.

**ARTICULO 9º.** En la clausura de los eventos culturales, deportivos o recreacionales, deberá, a juicio del Director del Departamento estar presente un funcionario de la Dirección de Bienestar Social, a quien le corresponderá dar por finalizado oficialmente el programa adelantado.

**ARTICULO 10.** Culminado el evento, el comité local deberá enviar a la Dirección de Bienestar Social, un informe detallado sobre el desarrollo de las actividades realizadas y la participación de los empleados y sus familias en el mismo, para su evaluación y formulación de recomendaciones.

**ARTICULO 11.** Para el reconocimiento y pago de los servicios y elementos utilizados en los eventos llevados a cabo por los Comités Locales, por intermedio de estos, las personas naturales o jurídicas deberán enviar al Departamento Administrativo del Servicio Civil -Fondo Nacional de Bienestar Social-, las correspondientes cuentas de cobro en original y tres copias indicando:

- a) El servicio prestado o los elementos suministrados
- b) Valor correspondiente
- c) Cédula de ciudadanía o nit
- d) Dirección, teléfono y ciudad
- e) Constancia expedida por el representante del Comité que participó en el evento, en el cual se certifique que los servicios o elementos fueron suministrados a satisfacción.
- f) Autorización de giro al banco correspondiente de la respectiva localidad.

**ARTICULO 12.** La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

**PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE**

Dada en Santafé de Bogotá, D.C., a 16 de septiembre de 1991

El Director del Departamento,  
(Fdo.) CARLOS HUMBERTO ISAZA RODRIGUEZ

El Secretario General,  
(Fdo.) JORGE ELIECER SABAS BEDOYA 



"Por la cual se sustituye la resolución 2607 de 1988 sobre Calificación de Servicios de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo nacional"

**EL DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL,**

en ejercicio de sus facultades legales y en especial de las que le confiere el artículo 11 del Decreto No. 770 de 1988,

**RESUELVE:**

**ARTICULO 1º.** La presente resolución se refiere a la calificación de servicios de los empleados públicos nombrados en período de prueba o inscritos en el escalafón de la Carrera Administrativa de la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo nacional, regulados por los decretos 2400 y 3074 de 1968, artículo 3. de la Ley 61 de 1987 y el decreto 770 de 1988.

**ARTICULO 2º.** La calificación de servicios es el medio para evaluar



## NORMATIVIDAD

el rendimiento, la calidad del trabajo y el comportamiento laboral de los empleados de carrera.

**ARTICULO 3º.** Para efectos de la calificación, los empleados se agruparán de acuerdo con la naturaleza de las funciones y de las responsabilidades asignadas, en la siguiente forma:

- GRUPO A: - Empleados CON personal a cargo  
GRUPO B: - Empleados SIN personal a cargo

Al grupo A, pertenecerán los empleados a quienes les hayan sido asignadas funciones de dirección, coordinación y/o supervisión mediante resolución. Al grupo B, pertenecerán los restantes empleados.

**PARAGRAFO.** Cuando un empleado sea encargado, por resolución, de las funciones de otro empleo y esta situación conlleve el cambio de grupo de calificación, deberá evaluarse en el formulario que corresponda al empleo del cual se encarga, siempre y cuando la duración del encargo sea igual o superior a treinta (30) días calendario.

**ARTICULO 4º.** Los empleados serán calificados en los siguientes casos:

- En el mes de mayo de cada año;
- En el mes de noviembre del mismo año, si la calificación practicada en mayo ha sido insatisfactoria;
- Mensualmente, para los nombrados o ascendidos en período de prueba dentro de la carrera administrativa;
- Cuando el empleado cambie de empleo, que implique cambio de superior inmediato;
- Cuando el calificador se retire o cambie de empleo;
- Cuando así lo ordene el Jefe del organismo.

**ARTICULO 5º.** Las calificaciones deberán producirse dentro de los quince (15) días calendario siguientes al vencimiento del período objeto de calificación.

**ARTICULO 6º.** Cuando el empleado no haya servido la totalidad del año o del semestre, objeto de la calificación, se calificarán los servicios correspondientes al período laborado. Esta calificación surtirá los mismos efectos que si se hubiere calificado por el año o el semestre completos.

**ARTICULO 7º.** Las calificaciones deben referirse a períodos mínimos de treinta (30) días calendario. Los períodos inferiores a este lapso, serán evaluados conjuntamente con el período subsiguiente.

Cuando un empleado nombrado o ascendido en período de prueba presente interrupciones continuas superiores a diez (10) días calendario en un mes, el período de calificación deberá ser ampliado por igual término.

**ARTICULO 8º.** Para los fines previstos en el numeral 2 del artículo 12 del decreto 770 de 1988, se considera que el funcionario no ha superado el período de prueba cuando el promedio de las calificaciones mensuales resulte insatisfactorio.

**ARTICULO 9º.** Las calificaciones a que se refieren los literales d) y e) del artículo 4º. de esta resolución, harán parte proporcional de la calificación subsiguiente, bien de la anual, de la semestral o de la ordenada por el Jefe del organismo, según el caso.

**ARTICULO 10.** Cuando se trate de cambio de empleo, traslado o retiro del calificador, éste deberá efectuar las calificaciones por el período que no se encuentre calificado, siempre y cuando dicho período sea igual o superior a 30 días calendario.

En caso de que el calificador se retire del organismo y no haya efectuado la calificación de sus subalternos, ésta la realizará el inmediato superior.

**ARTICULO 11.** Las calificaciones ordenadas por el Jefe del organismo cubrirán períodos no inferiores a dos (2) meses.

La orden de calificación deberá producirse por escrito.

La primera de las calificaciones que se efectúe en virtud de esta orden, cubrirá el período inmediatamente anterior que no se encuentre evaluado, siempre y cuando éste no sea inferior a dos (2) meses: de lo contrario, deberá esperarse a que se complete el término señalado.

**ARTICULO 12.** Dos (2) calificaciones insatisfactorias dentro del mismo año calendario independientemente del motivo que las origine, a excepción de las producidas en virtud de los literales c), d) y e) del artículo 4. de la presente resolución, darán lugar a la declaratoria de insubsistencia del nombramiento del empleado escalafonado en carrera administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3. de la Ley 61 de 1987.

**ARTICULO 13.** Los empleados inscritos en el escalafón de la carrera, que se encuentren desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción por comisión o por encargo, o que estén en comisión de estudios, no serán objeto de calificación durante el período de estas situaciones administrativas.

Quienes estén designados en comisión de servicios en otra entidad, serán calificados por quien allí deba supervisarlos, con base en el sistema que rija para la entidad a la cual se encuentran vinculados en forma permanente.

**ARTICULO 14.** Compete al inmediato superior la calificación de servicios de los empleados bajo su dirección.

Se entiende por inmediato superior, la persona a quien, mediante resolución, se le hayan asignado funciones de supervisión del empleado calificado, por el Jefe del organismo o por quien haya sido delegado para ello.

**ARTICULO 15.** Los empleados que deban calificar los servicios del personal que de ellos dependa, tendrán la obligación de hacerlo en los períodos y en las circunstancias señalados en el artículo 4. de la presente resolución.

Los empleados en período de prueba y los inscritos en el escalafón de la carrera administrativa, tendrán la obligación de solicitar la calificación en los casos en que ésta no se produzca, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al vencimiento del plazo establecido para el calificador.

El incumplimiento de este deber por parte del calificador o del calificado, constituye falta grave sancionable disciplinariamente, sin perjuicio de que se surtan los trámites tendientes a obtener y a producir la calificación.

**ARTICULO 16.** Para cada uno de los grupos de evaluación de que trata el artículo 3. de la presente resolución, el Departamento Administrativo del Servicio Civil elaborará los modelos de formularios de calificación. En ellos se determinarán los factores a evaluar, su descripción y la escala de valoración.

**ARTICULO 17.** Cada factor se calificará independientemente de los otros, con el puntaje que mejor represente el desempeño del calificado. La sumatoria de los puntajes asignados a cada factor constituirá el puntaje total.

**ARTICULO 18.** El puntaje total de la calificación de servicios está distribuido en una escala que tiene un mínimo de cero (0) puntos y un máximo de 700, y para efectos de su aplicación se interpretará de la siguiente forma:

- a. **SATISFACTORIA**, cuando sea igual o superior a 455 puntos y ningún factor haya sido puntuado en el grado de deficiente.
- b. **INSATISFACTORIA**, cuando sea inferior a 455 puntos o cuando uno o más factores haya sido puntuado en el grado de deficiente.

**ARTICULO 19.** La calificación de servicios deberá ser notificada personalmente al calificado, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su realización. El empleado calificado deberá firmar el original de la calificación, como constancia de su notificación y se le entregará copia de la misma.

**PARAGRAFO.** Si la ausencia temporal del empleado calificado no permite realizar la notificación personal en el tiempo señalado, ésta se realizará cuando el calificado reasuma sus funciones.

**ARTICULO 20.** Cuando el calificado labore en sitio diferente al de la sede del calificador, la notificación podrá hacerse por intermedio de otra persona autorizada para ello.

**ARTICULO 21.** Si en cualquiera de los dos casos anteriores el calificado se negare a firmar, el calificador o la persona autorizada dejará constancia de tal hecho en el original de la respectiva calificación, firmará conjuntamente con un testigo y allegará copia al interesado.

**ARTICULO 22.** Si el calificado no estuviere de acuerdo con la calificación podrá interponer, ante el calificador y por escrito, el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de la notificación.

Compete al calificador resolver el recurso de reposición y remitir al Jefe del organismo o a su delegado el de apelación para el trámite correspondiente.

Para interponer el recurso de apelación no será necesario interponer el de reposición.

**PARAGRAFO.** No procede el recurso de apelación contra la calificación de servicios practicada por el Jefe del organismo.

**ARTICULO 23.** El empleado que interponga los recursos está obligado a:

- a. Interponerlos dentro del plazo legal, por escrito, personalmente o mediante apoderado.
- b. Sustentarlos, con exposición concreta de los motivos de inconformidad.

Si el escrito con el cual se interpone el recurso no se presenta con los requisitos señalados, el empleado competente deberá inadmitirlo. Contra la inadmisión del recurso de apelación procederá el de queja.

**ARTICULO 24.** El calificado o su apoderado podrán desistir de los recursos interpuestos, cuando a bien lo tenga, mediante solicitud escrita dirigida al empleado competente para resolverlos.

**ARTICULO 25.** Si el empleado competente para resolver el recurso se ha retirado de la entidad, será resuelto por quien lo sustituya.

Si el calificador ha pasado a otro cargo dentro de la misma entidad, conserva la competencia para resolver el recurso.

La calificación objeto de recurso no podrá ser desmejorada.

Los recursos se concederán en el efecto suspensivo; esto es, que la calificación no surtirá efecto alguno hasta que quede legalmente ejecutoriada.

**ARTICULO 26.** Las decisiones definitivas que tome el calificador o el Jefe del organismo o su delegado deberán notificarse al empleado o a su apoderado.

**ARTICULO 27.** Transcurridos los términos señalados, sin que se hubieren interpuesto los recursos, las calificaciones quedarán en firme.

**ARTICULO 28.** Corresponde al jefe de personal o a quien haga sus veces velar por la oportuna y adecuada aplicación del sistema de calificación de servicios. Para tal efecto deberá:

- a. Ilustrar a los calificadores sobre las normas y los procedimientos que rigen la materia;
- b. Suministrar los formularios y los demás apoyos necesarios para proceder a la calificación en los casos previstos en el artículo 4.;
- c. Efectuar los promedios y los tratamientos proporcionales de que tratan los artículos 8. y 9. y comunicar al interesado la calificación definitiva.
- d. Analizar los resultados obtenidos y presentar los informes sobre el particular al jefe del organismo, con copia al Departamento Administrativo del Servicio Civil; y
- e. Promover o adelantar los estudios tendientes a establecer los formularios y los reglamentos especiales que sobre calificación de servicios requiera la entidad.

**ARTICULO 29.** Los formularios o las reglamentaciones especiales de que trata el artículo 11 del decreto 770 de 1988, serán expedidos mediante resolución, por la entidad interesada y aprobados por el Departamento Administrativo del Servicio Civil.

Cualquier sistema de calificación que se adopte contemplará el puntaje mínimo aprobatorio; éste no podrá ser inferior al 65% del total de puntos de la escala correspondiente, e igualmente, fijará el puntaje mínimo aprobatorio por factor.

**ARTICULO 30.** Quienes hayan sido calificados insatisfactoriamente en el mes de mayo de 1991, deberán ser calificados en el mes de noviembre de este mismo año. Esta calificación producirá los efectos a que se refiere la ley 61 de 1987 y se efectuará en el formulario y de acuerdo con las disposiciones que regían a mayo de 1991.

**ARTICULO 31.** La presente resolución sustituye la resolución 2607 de 1988 y rige a partir de la fecha de su publicación.

#### PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dada en Santafé de Bogotá, D.C., a 23 de Octubre de 1991

Director del Departamento  
(Fdo.) CARLOS HUMBERTO ISAZA RODRIGUEZ

Secretario General  
(Fdo.) JORGE ELIECER SABAS BEDOYA 

**NORMATIVIDAD**

**FORMULARIO DE CALIFICACION DE SERVICIOS**

 <p>República de Colombia DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL <b>Servicio Civil</b></p>	<p><b>CALIFICACION DE SERVICIOS</b></p> <p><b>GRUPO A</b>      <b>GRUPO B</b></p> <p>CON PERSONAL A CARGO      SIN PERSONAL A CARGO</p>
--	---

**INFORMACION GENERAL**

<b>ENTIDAD</b>					
EMPLEADO CALIFICADO	Nombres		Apellidos		C. C.
	Dependencia				
	Cargo			Código	Grado
CALIFICADOR	Nombres		Apellidos		C. C.
	Cargo			Código	Grado

<b>PERIODO CALIFICADO</b>		Desde	Día	Mes	Año	Hasta	Día	Mes	Año

MOTIVO DE LA CALIFICACION	Mayo	<input type="checkbox"/>	Cambio de empleo del Calificado	<input type="checkbox"/>
	Noviembre	<input type="checkbox"/>	Cambio o retiro del Calificador	<input type="checkbox"/>
	Período de prueba	<input type="checkbox"/>	Orden del Jefe del Organismo	<input type="checkbox"/>

IMPORTANTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La calificación de servicios busca mejorar la eficiencia en la prestación del servicio público, a la vez que conduce a la adopción de decisiones administrativas referidas a la permanencia y proyección o retiro del empleado de carrera.</li> <li>- Debe asumirse con responsabilidad; por tanto, el calificador debe disponer del tiempo suficiente para estudiar los reglamentos, conocer el formulario y considerar la calificación que asignará a cada uno de sus empleados.</li> <li>- La calificación se refiere a un determinado período; por tanto, se juzgarán las actuaciones del empleado dentro de tal período y teniendo en cuenta las circunstancias que incidieron en el desempeño de las funciones.</li> <li>- El formulario constituye una herramienta de orientación y de apoyo. Lo esencial es el criterio objetivo e imparcial para juzgar y analizar el desempeño.</li> </ul>
------------	---

INSTRUCCIONES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Para asignar las calificaciones se presenta, frente a la descripción de cada factor, una guía de valoración de cuatro (4) grados definidos así:</li> </ul> <p><b>EXCELENTE:</b> El desempeño del empleado supera ampliamente los niveles y patrones establecidos y posee el factor en muy alto grado. Se califica entre 90 y 100 puntos.</p> <p><b>BUENO:</b> El calificado posee el factor en grado satisfactorio y el desempeño es superior al promedio, sin ser excepcional. Se califica entre 65 y 89 puntos.</p> <p><b>REGULAR:</b> El desempeño del empleado está frecuentemente por debajo del nivel esperado y requiere aplicar esfuerzos para satisfacer las exigencias del factor. Se califica entre 40 y 64 puntos.</p> <p><b>DEFICIENTE:</b> El calificado posee el factor en muy bajo grado. No satisface las exigencias mínimas. Se califica entre 0 y 39 puntos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concluida la calificación, se procederá a la notificación, dentro de un clima que permita el diálogo y la manifestación de los puntos de vista del calificado.</li> </ul>
---------------	---

Cualquier observación o sugerencia tendiente a mejorar o a adecuar el formulario o los procedimientos, a las particularidades de los cargos o de la entidad, comuníquela a la oficina de personal.

**NORMATIVIDAD**

**GRUPO A: EMPLEADOS CON PERSONAL A CARGO**

DESCRIPCION DE FACTORES	Grados de Valoración	Intervalos de Puntuación	Puntos
1. <b>LIDERAZGO.</b> - Capacidad para orientar y conducir las actividades del personal, teniendo en cuenta sus habilidades y conocimientos, y la naturaleza de las funciones y del trabajo a cargo de la dependencia.	EXCELENTE BUENO REGULAR DEFICIENTE	De 90 a 100 De 65 a 89 De 40 a 64 De 0 a 39	
2. <b>ORGANIZACION.</b> - Habilidad para combinar armónicamente la estructura administrativa, los procedimientos, los recursos humanos y los materiales para alcanzar los objetivos y metas propuestos.	EXCELENTE BUENO REGULAR DEFICIENTE	De 90 a 100 De 65 a 89 De 40 a 64 De 0 a 39	
3. <b>CAPACIDAD DE JUICIO.</b> - Facultad para discernir con claridad y para valorar la información antes de tomar una decisión, teniendo en cuenta los objetivos de la dependencia y de la entidad.	EXCELENTE BUENO REGULAR DEFICIENTE	De 90 a 100 De 65 a 89 De 40 a 64 De 0 a 39	
4. <b>EVALUACION Y CONTROL.</b> - Capacidad para verificar y analizar el desarrollo y grado de ejecución de las actividades, planes y programas y para aplicar los correctivos o ajustes necesarios.	EXCELENTE BUENO REGULAR DEFICIENTE	De 90 a 100 De 65 a 89 De 40 a 64 De 0 a 39	
5. <b>RESPONSABILIDAD.</b> - Capacidad para cumplir con las funciones, deberes y compromisos inherentes al cargo, asumiendo las consecuencias que se deriven del ejercicio del mismo.	EXCELENTE BUENO REGULAR DEFICIENTE	De 90 a 100 De 65 a 89 De 40 a 64 De 0 a 39	
6. <b>RELACIONES INTERPERSONALES.</b> - Habilidad para establecer y mantener relaciones adecuadas con superiores, compañeros, subalternos y usuarios del servicio, y disposición para dar y recibir colaboración, de manera que contribuya a establecer un ambiente laboral de cordialidad y de respeto.	EXCELENTE BUENO REGULAR DEFICIENTE	De 90 a 100 De 65 a 89 De 40 a 64 De 0 a 39	
7. <b>ACTITUD FRENTE AL TRABAJO.</b> - Medida en que demuestra interés, entusiasmo y disposición para ejercer las funciones del cargo y para adquirir los conocimientos que permitan orientar y mejorar la ejecución y el rendimiento.	EXCELENTE BUENO REGULAR DEFICIENTE	De 90 a 100 De 65 a 89 De 40 a 64 De 0 a 39	

RESULTADO:                      SATISFACTORIA <input type="checkbox"/> INSATISFACTORIA <input type="checkbox"/>	<b>PUNTAJE TOTAL</b>
OBSERVACIONES: _____ _____	
Firma del Calificador _____ Ciudad y Fecha: _____	

NOTIFICACION	
Contra esta calificación procede el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, interpuestos ante el calificador dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de la notificación. Los recursos deben presentarse por escrito, personalmente o mediante apoderado y exponiendo los motivos de inconformidad.	
Firma del calificado _____	Ciudad y Fecha _____
Al funcionario se le debe entregar copia de esta calificación	

RECURSOS	
INTERPUSO RECURSO DE REPOSICION <input type="checkbox"/>	INTERPUSO RECURSO DE APELACION <input type="checkbox"/>

**NORMATIVIDAD**

**GRUPO B: EMPLEADOS SIN PERSONAL A CARGO**

DESCRIPCION DE FACTORES	Grados de Valoración	Intervalos de Puntuación	Puntos
1. <b>CALIDAD DEL TRABAJO.</b> - Relación en términos de contenido, exactitud y presentación, entre el resultado de los trabajos asignados y las especificaciones dadas para su ejecución.	EXCELENTE BUENO REGULAR DEFICIENTE	De 90 a 100 De 65 a 89 De 40 a 64 De 0 a 39	
2. <b>CANTIDAD DE TRABAJO.</b> - Relación cuantitativa entre las tareas, actividades y trabajos realizados y los asignados, tanto en condiciones ordinarias como especiales de la prestación del servicio.	EXCELENTE BUENO REGULAR DEFICIENTE	De 90 a 100 De 65 a 89 De 40 a 64 De 0 a 39	
3. <b>OPORTUNIDAD.</b> - Realización y entrega de los trabajos a tiempo, teniendo en cuenta los requerimientos del servicio y la optimización del mismo.	EXCELENTE BUENO REGULAR DEFICIENTE	De 90 a 100 De 65 a 89 De 40 a 64 De 0 a 39	
4. <b>ORGANIZACION.</b> - Utilización racional de todos los recursos disponibles, que dé como resultado la realización eficiente de las funciones y el mejoramiento en la prestación del servicio.	EXCELENTE BUENO REGULAR DEFICIENTE	De 90 a 100 De 65 a 89 De 40 a 64 De 0 a 39	
5. <b>RESPONSABILIDAD.</b> - Cumplimiento de las funciones, deberes y compromisos inherentes al empleo, asumiendo las consecuencias que se deriven del ejercicio del mismo.	EXCELENTE BUENO REGULAR DEFICIENTE	De 90 a 100 De 65 a 89 De 40 a 64 De 0 a 39	
6. <b>RELACIONES INTERPERSONALES.</b> - Comportamiento con superiores, compañeros de trabajo y usuarios del servicio, y disposición para dar y recibir colaboración, de manera que contribuya a establecer un ambiente laboral de cordialidad y respeto.	EXCELENTE BUENO REGULAR DEFICIENTE	De 90 a 100 De 65 a 89 De 40 a 64 De 0 a 39	
7. <b>ACTITUD FRENTE AL TRABAJO.</b> - Medida en que demuestra interés, entusiasmo y disposición para ejercer las funciones del cargo y para adquirir los conocimientos que posibiliten su propio desarrollo y la mejora del rendimiento.	EXCELENTE BUENO REGULAR DEFICIENTE	De 90 a 100 De 65 a 89 De 40 a 64 De 0 a 39	

RESULTADO: SATISFACTORIA <input type="checkbox"/> INSATISFACTORIA <input type="checkbox"/>	PUNTAJE TOTAL
OBSERVACIONES: _____ _____ _____ Firma del Calificador _____ Ciudad y Fecha: _____	

**NOTIFICACION**

Contra esta calificación procede el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, interpuestos ante el calificador dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de la notificación. Los recursos deben presentarse por escrito, personalmente o mediante apoderado y exponiendo los motivos de inconformidad.

Firma del calificado \_\_\_\_\_ Ciudad y Fecha \_\_\_\_\_

Al funcionario se le debe entregar copia de esta calificación

**RECURSOS**

INTERPUSO RECURSO DE REPOSICION  INTERPUSO RECURSO DE APELACION

## NUEVOS SERVICIOS

El Departamento Administrativo del Servicio Civil se encuentra en una etapa de fortalecimiento bibliográfico y referencial, motivo por el cual el Centro Nacional de Información y Documentación sobre Gestión Pública, está siendo dotado de novedoso material y continúa incrementando sus servicios.

El Centro de Documentación, sistematizado desde 1986, brinda ahora a los usuarios esta información a través de dos pantallas, utilizando el programa MINISIS. Todas las personas interesadas pueden hallar la información referencial necesaria sobre Gestión Pública, materias afines y otros temas de interés.

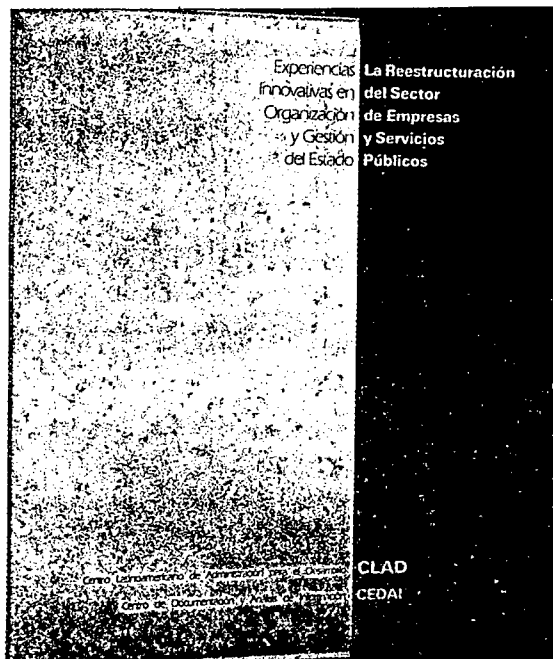
La base de datos contiene más de 6.000 registros entre los que se cuenta con aportes hechos por los países miembros de la Red Latinoamericana de Documentación e Información sobre Administración Pública (Argentina, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay, Venezuela y Colombia).

### DESCENTRALIZACION de los Servicios de Salud, como estrategia para el desarrollo de los Sistemas Locales de Salud

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)  
Organización Panamericana de la Salud (OPS)

En este documento, se encuentran compiladas las intervenciones de los ponentes en el Seminario-Taller Regional sobre "Descentralización de los Servicios de Salud, como estrategia para el Desarrollo de los Sistemas Locales de Salud", realizado en Quito, Ecuador, del 28 de mayo al 1 de junio de 1990.

Caracas, CLAD; OPS; 1991. 156 p.



### REESTRUCTURACION DEL SECTOR DE EMPRESAS Y SERVICIOS PUBLICOS

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)  
Centro de Documentación y Análisis de Información (CEDAI)

Este título pertenece al "Reporte de Avances No. 3" del Banco de Datos sobre Experiencias Innovativas en Organización y Gestión del Estado. Aquí pueden consultarse las fichas descriptivas de las transformaciones ocurridas en el sector de empresas y servicios públicos de Argentina, México y Venezuela.

El Reporte incluye la descripción de una experiencia particular, el Programa de Traslado de Servicios del sector público al sector privado en Costa Rica.

Caracas, CLAD, 1991

# HOTEL CLUB DE EMPLEADOS OFICIALES



República de Colombia  
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL  
**Servicio Civil**

*EL CLUB DE EMPLEADOS OFICIALES es un programa de la "Dirección de Bienestar Social", que tiene como objetivo ofrecer a los empleados oficiales y sus familias lugares adecuados para la recreación y el descanso a bajo costo.*

## SERVICIOS QUE OFRECE

<i>Hotel</i>	<i>Sala de Conferencias</i>
<i>Restaurante</i>	<i>Sala de Seminarios</i>
<i>Piscina</i>	<i>Sala de Exposiciones</i>
<i>Bar-Discoteca</i>	<i>Zonas Deportivas</i>

---

INFORMES: CLUB DE EMPLEADOS OFICIALES  
Calle 63 No. 47-06 Santafé de Bogotá  
Teléfonos: 2500100-2500488



# *Próxima Edición*

*La prohibición de obligar al empleado a jubilarse antes de la edad de 60 años*

*Nuevo Sistema de Calificación de Servicios*

*Control de Gestión y de Resultados*

*Plantas de Personal: estructurales, semiglobales y globales*