

FF1-01321

EJ. 2

CARTA ADMINISTRATIVA

Revista del Departamento Administrativo de la Función Pública - ISSN 0120-193X - Tarifa Postal Reducida No. 319. Santafé de Bogotá, Abril - Junio de 1994 - No. 79



Ministerio del Medio Ambiente

Conservar los recursos naturales
para el desarrollo sostenido.

SUMARIO

OPINION

Editorial 5

El Péndulo de la labor y el goce 6

ACTUALIDAD

Nuevo Subdirector en el DAFP 7

Samuel Ospina Marín Director de la Esap 7

Reclasificación y reajustes salariales en la Policía Nacional 8

Establecido régimen de personal en el INPEC 8

Informe Final Programa de Racionalización y Simplificación de Trámites 9

La OEA y la comunidad internacional 10

Ministerio del Medio Ambiente Conservar los recursos naturales para el desarrollo sostenido 14

Análisis y evaluación de políticas públicas 17

FUNCION PUBLICA

Fuero Sindical de los Empleados Públicos 23

El nuevo modelo organizacional de Ingeominas 25

DOCTRINA

Empleados del Distrito Capital se rigen por la Ley 27 de 1992 28

¿Hay inhabilidad para efectuar nombramientos en periodo de prueba de concursantes que tengan parentesco con el nominador o con miembros de corporaciones públicas? 33

Calificación de servicios Procede para el personal de carrera, escalafonado o no 35

Declaratoria de insubsistencia es procedente para quienes no cumplieron los requisitos del artículo 22 de la Ley 27 de 1992 37

El reintegro de un empleado, por orden judicial, no puede vulnerar los derechos de carrera de un tercero 38

Nombramientos en periodo de prueba efectuados antes del 18 de junio de 1993. Régimen Aplicable 39

JURISPRUDENCIA

Administración Central Nacional.

Son de carrera administrativa los empleos de jefe de oficina y de división, entre otros 40

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

Acuerdo N° 002 (15 de Marzo de 1994) 46

Acuerdo No. 003 (15 de Marzo de 1994) 47

Resolución No. 7206 (27 de Abril de 1994) 47

Circular No. 500-003 51

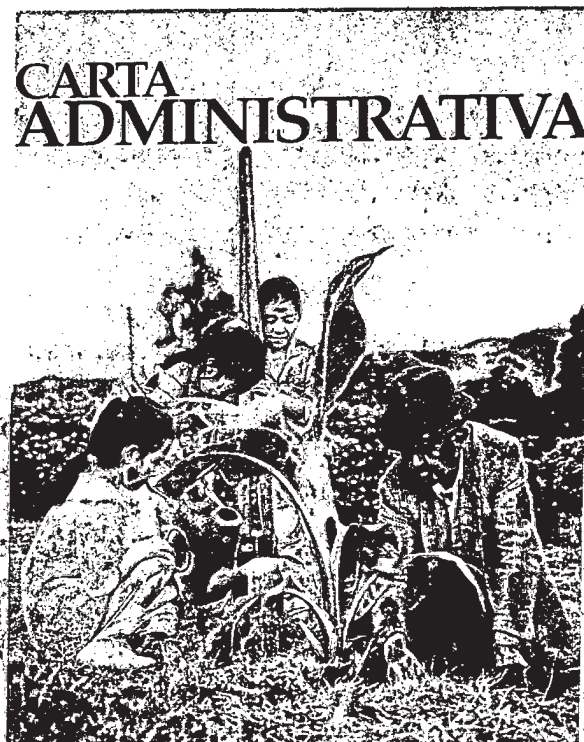
CIFRAS

Avances del proceso de modernización del Estado 52

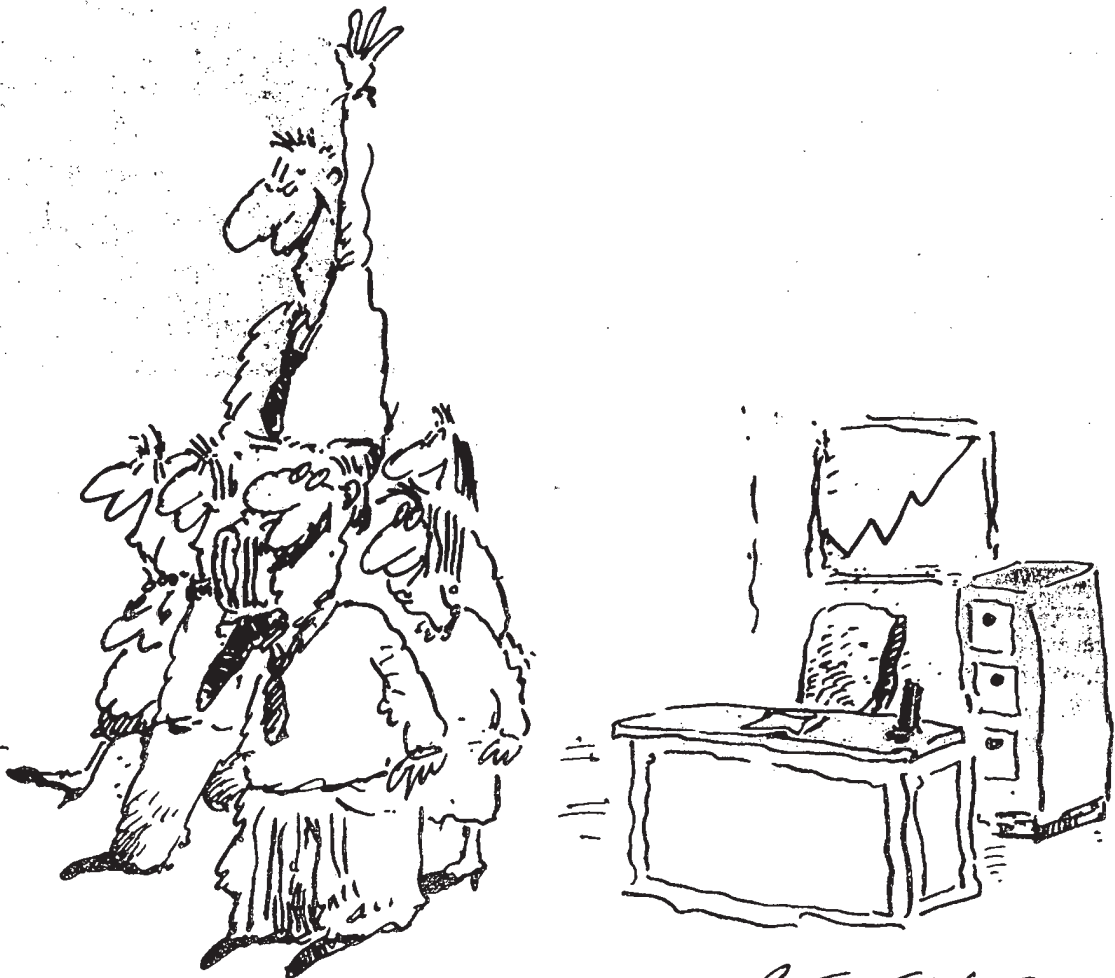
NORMATIVIDAD

Decreto No. 805 de 21 de Abril de 1994 60

AGENDA BIBLIOGRAFICA 62



OPINION



GUTIERREZ ©

EDITORIAL

El Departamento Administrativo de la Función Pública, a través de la asesoría permanente a las entidades en materia de estructuras organizacionales, busca que las entidades en sus procesos de modernización creen nuevos espacios de participación e información que involucren tanto a los usuarios internos o funcionarios, como a los usuarios externos o clientes.

Considerando que al interior de las organizaciones se generan una serie de relaciones entre las personas, la tecnología utilizada, los recursos y los procedimientos es necesario que las estructuras de las entidades sean flexibles para que puedan adaptarse al cambio.

La reestructuración que se está desarrollando en las entidades del Estado responde a los nuevos compromisos del país. La globalización de la economía, la conformación de bloques internacionales y la apertura económica, entre otros, son parte del contexto que las obliga a replantear sus estrategias de trabajo para responder a su función social. Por tal razón, los procesos organizacionales deben estar orientados a lograr que los funcionarios se identifiquen con los objetivos institucionales y con los valores corporativos, buscando que la participación se dé en todos los campos, aprovechando la horizontalidad de las entidades modernas que administran hacia los lados y no hacia arriba ni hacia abajo; porque las jerarquías que eran fronteras funcionales ya no existen.

Al hacer más plana y sencilla la estructura de una organización se logra una comunicación más directa entre los usuarios y la Dirección que toma las decisiones, se evita la dilución de responsabilidades, se dinamiza la acción puesto que se disminuyen los trámites, los costos y se facilita el ejercicio del control.

En este nuevo escenario de competitividad y modernización de la administración pública no sólo se afecta la estructura organizacional sino también la gestión institucional que trasciende dicho marco estructural, el cual predetermina el sistema de toma de decisiones.

Las nuevas demandas de la sociedad llevan a las entidades a que creen nuevos esquemas de servicios, y sólo en la medida en que interpreten el entorno y las necesidades de sus clientes, serán organizaciones dinámicas y abiertas al cambio.



República de Colombia
Departamento Administrativo de la
Función Pública

CARTA ADMINISTRATIVA No. 79

Abril - Junio de 1994

EDUARDO GONZALEZ MONTOYA
Director

Coordinación Editorial
MARGARITA CORREA GALLEG0

Comité Editorial
EDUARDO GONZÁLEZ MONTOYA
FABIOLA OBANDO RAMÍREZ
DARÍO CORREA URIBE
EDEL ALVAREZ RAMIREZ
MARGARITA CORREA GALLEG0
BERNARDO GUERRERO LOZANO

Diseño y Autoedición
JAIRO IVAN ROA BEDOYA

Textos
DOLLY CLARO LUNA
Corrección de Textos
GABRIELA OSORIO VALDERRAMA

Fotografía
CARLOS MARIO LEMA

Coordinación y Producción Editorial
OFICINA DE COMUNICACIONES
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
Carrera 6a. No. 12-62 Oficina 707
Teléfonos: 334 40 80 - 334 00 37

Circulación y Suscripciones
ESCUELA SUPERIOR
DE ADMINISTRACION PÚBLICA
Secretaría General
Diagonal 40 No. 46 A 37 - CAN

Impresión

SECCION DE PUBLICACIONES - SENA DIGENERAL

Fotomecánica
DIONISIO BARRERA AVELLA

Tiraje: 1.500 ejemplares
ISSN: 0120-193X
Tarifa Postal No. 319
Santafé de Bogotá, Junio de 1994

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

El Péndulo de la labor y el goce

Arturo Guerrero

El trabajo del hombre es la antena del hombre, no es la condena del hombre. Aquel «ganarás el pan con el sudor de tu frente», contrapuesto a la contemplación del paraíso, ha sido una maldición para Occidente, a pesar de haber tenido como origen un libro engendrado en el Oriente.

El trabajo es el primer movimiento de la contemplación deleitosa. Uno u otra separados, solitarios, conforman un esquema paranoico en el que la exacerbación de uno de los términos termina sofocando el sentido de ambos.

Hay un tiempo para trabajar y un tiempo para contemplar. Una estación para la creación y otra para el abandono. Pero la tensión implicada en estos dos ejercicios humanos es la misma. Con idéntica pasión hay que aplicarse a transformar la nada en todo, como a recrearse frente al fruto de esta transformación.

El mundo actual ha sobredimensionado la orilla del trabajo y por eso ha destruido la esencia misma de este trabajo, que es la de proyectarse el hombre en frutos y flores obtenidos un poco del esfuerzo y otro poco del misterio. Al convertirse el trabajo en instrumento azorado del lucro, ya no importa la deidad que acecha desde su sustancia genuina. Todo se resuelve en monedas, y éstas no tienen alma, como sí la tienen los productos de las manos.

En repulsa a esta macrocefalia laboral, legiones de seres humanos han optado por soportar las agujas del trabajo, por cumplirlo a duras penas, como se cumple una sanción. Réprobos encadenados a oficinas de colmena, estos hombres y mujeres disminuidos, tampoco poseen el objeto de la dicha, de la mirada solazada sobre la cosecha milagrosa.

Así que desvirtuado el trabajo, cae por tierra dolorosamente la contemplación, lo cual es un crimen de mayor alevosía. Porque nuestra fibra está hecha para el embeleso, y truncado el proceso embriagante, quedamos reducidos a artefactos funcionales estragados. Y así no se puede soportar el mundo.

De ahí que hayan de rescatarse por parejo la labor y el goce, para que los dos actúen como vasos comunicantes del delirio. Únicamente seres arduamente creativos y ardorosamente sensitivos justifican la presencia de la especie en el planeta. Lo otro, lo otro no es más que un prosaico amontonamiento de sujetos dispuestos a agredirse, permanentemente listos al asalto.

He aquí una causa profunda de la violencia cotidiana. No sólo de la violencia de la sangre, de las masacres, de los sicarios burdos, sino de la punzada cruel que permea las relaciones de entre casa. Un ser humano no puede ser gratuitamente separado del cordón que lo ata al universo. De serlo, se convierte en fiera.

Por el trabajo trascendente emulamos a los dioses, y gracias al tributo rendido a la belleza emprendemos el camino a las estrellas. Menos no puede satisfacernos.

ACTUALIDAD

Nuevo Subdirector en el DAFP



El pasado 31 de mayo se posesionó como nuevo Subdirector del Departamento, el doctor Guillermo Alonso García Peláez.

El doctor García, natural de Manizales, abogado con especialización en Derecho Administrativo, cuenta con una larga trayectoria en el servicio público dentro del cual se ha desempeñado como Asesor Jurídico en Valorización Municipal de Manizales, Asesor Jurídico del Gobernador de Caldas, Alcalde del municipio de Palestina (Caldas) y Gerente de la Caja de Vivienda Popular de esta misma ciudad.

Samuel Ospina Marín Director de la Esap

El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, Eduardo González Montoya, dio posesión al doctor Samuel Ospina Marín, como nuevo Director de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, el pasado 18 de abril.

El doctor Ospina Marín, administrador público egresado de esta misma Escuela, cuenta con maestrías en Desarrollo Regional y Urbano, Educación, Desarrollo Comunitario y Politología. Además es es-

pecializado en Administración Pública y Educación Ambiental.

El nuevo Director de la Esap, venía desempeñándose como Director Técnico del Departamento Administrativo de la Función Pública, donde ocupó entre otros los cargos de Director y Subdirector encargado.

El Director saliente, Julio Roballo Lozano, pasó a ocupar un cargo diplomático en la embajada de Colombia en Austria.



Establecido régimen de personal en el INPEC

Con la expedición del Decreto No. 407 del 20 de febrero de 1994, las personas que prestan sus servicios en el Instituto Penitenciario y Carcelario de Colombia, INPEC, son empleados públicos con régimen especial.

Bajo los principios de igualdad, imparcialidad y protección, empieza una nueva etapa en esta entidad, que deberá velar por un servicio preventivo, educativo y social para los reclusos, y de apoyo a las autoridades penitenciarias y carcelarias para el cumplimiento de sus fines.

El nuevo decreto contempla todos los aspectos administrativos y de personal que afectan a los funcionarios, dando así inicio a la Carrera Penitenciaria y Carcelaria que favorece al personal administrativo y el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional.

Los procesos de selección tienen previsto el sistema de concurso para el nivel administrativo y la modalidad de concurso para el Cuerpo de Custodia y Vigilancia.

Reclasificación y reajustes salariales en la Policía Nacional

Con el objetivo de crear un servicio efectivo de policía a través de una carrera jerarquizada, que permita la profesionalización, capacitación y evaluación permanente, para incentivar el desarrollo del personal, el Gobierno Nacional aprobó un nuevo aumento salarial para los miembros de esta institución.

Comisarios:	7
Subcomisarios:	34
Intendentes:	822
Subintendentes:	11.000
Patrulleros, carabineros o investigadores:	15.340
Alumnos:	5.000

Comisarios:	\$559.680
Subcomisarios:	484.680
Intendentes:	422.180
Subintendentes:	359.680
Patrulleros, carabineros o investigadores:	259.680

Por medio del Decreto No. 982 del 13 de mayo de 1994, se estableció la planta de personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional para 1994, quedando conformada por 32.203 efectivos distribuidos de la siguiente manera:

En este reajuste salarial, se establecieron los nuevos básicos, primas, subsidios de alimentación, familiar y de antigüedad, así como un incremento anual por inflación. La escala quedó conformada así:

Estos nuevos cambios surgen como complemento al proceso de reestructuración de la Policía Nacional, desarrollado con base en los fundamentos dictados por la Ley 62 de 1993, y a la necesidad de dinamizar el estatuto de personal del nivel Ejecutivo de esta institución.

Informe Final

Programa de Racionalización y Simplificación de Trámites

Gabriela Osorio Valderrama
Profesional Oficina de Comunicaciones

La Presidencia de la República y la Consejería para la Modernización del Estado presentaron recientemente el informe final del Programa de Racionalización y Simplificación de Trámites, que se emprendió el año pasado con el objeto de mejorar la competitividad y hacer más eficiente la administración pública. En dicho informe se describen los logros más importantes alcanzados por las entidades públicas, haciendo énfasis en aquellas que por su naturaleza interactúan en forma directa con los ciudadanos.

En este programa, en el que participaron en forma directa y permanente 121 entidades de la Rama Ejecutiva, así como la Registraduría Nacional del Estado Civil, que pertenece a la Organización Electoral, se recibieron informes sobre 990 acciones de supresión, mejoramiento o concentración de trámites.

Según el informe, en 594 trámites reportados se redujo el tiempo de ejecu-

ción administrativa, en 198 procesos se eliminaron trámites inocuos y en 307 se redujeron etapas administrativas.

Teniendo en cuenta la naturaleza de estas acciones, 614 de ellas representan mejoras en el servicio a los clientes, 307 sistematizaron los procesos y 149 se suprimieron.

El informe resalta como principales logros del Departamento Administrativo de la Función Pública, la supresión del certificado de viabilidad presupuestal del Ministerio de Hacienda como requisito para el análisis y emisión de conceptos técnicos en los proyectos de modificación o establecimiento de plantas de personal, el mejoramiento de los procesos de análisis y aprobación de proyectos de estatutos, estructuras internas, plantas de personal y manuales de funciones y requisitos.

También se destaca la promoción que la entidad ha hecho a la adopción de plantas globales y flexibles y a la simplificación de

...resalta como principales logros del Departamento Administrativo de la Función Pública, la supresión del certificado de viabilidad presupuestal del Ministerio de Hacienda como requisito para el análisis y emisión de conceptos técnicos ...

las disposiciones sobre nomenclatura, clasificación y remuneración de empleos, lo que ha fortalecido los principios modernizadores de la administración pública.

El perfil de acciones adelantadas resalta además la publicación del **Boletín Comunicando**, destinado a los jefes de personal, alcaldes y gobernadores, como un paso importante para mejorar los canales de comunicación con los usuarios y de difusión del quehacer institucional.

Otro aspecto importante lo conforman la promulgación del Decreto 1221 sobre capacitación, elaboración y divulgación de módulos de calidad de vida laboral, el diseño de una aplicación sistematizada para la inscripción en carrera administrativa de funcionarios a nivel nacional, la supresión del certificado de conducta y eficiencia para la inscripción o actualización en carrera y el envío de documentos de soporte, así como el diseño de formatos específicos para este procedimiento.

La OEA y la comunidad internacional



Sigifredo Serrano Benítez

*Consultor en Administración Pública,
Economía y Finanzas*

s de fundamental importancia, para los empleados del sector público, tener una información básica de los organismos internacionales y en especial de aquellos que más directamente se relacionan con nuestro continente. Por ello presentamos aquí una información general sobre lo que es la Organización de los Estados Americanos -OEA-

Estamos seguros de que esta información contribuirá a entender que el ámbito de acción de los gobiernos va más allá de

los límites fronterizos de los Estados y que el actual es un mundo de interdependencia y de integración en diferentes aspectos de la vida de las comunidades humanas que buscan un mayor bienestar para las personas que en ellas conviven.

Los Estados surgen de grupos humanos con características afines, determinadas en razón de su pasado histórico, de su raza, de su lengua, de sus tradiciones, de su religión, etc., factores estos que los configuran como grupos nacionales, y que, una

ACTUALIDAD

vez organizados política y territorialmente, adquieren la categoría de Estados.

Sin embargo, también existen Estados nacidos de decisiones políticas, como resultado de soluciones drásticas a anteriores controversias de diversa índole.

En esta forma, el mundo actual está conformado por grupos sociales interdependientes: los Estados, que no corresponden ya a modelos autárquicos o de autosuficiencia, y que manifestaciones políticas como el colonialismo, el nacionalismo, la dominación económica, etc., han perdido vigencia y aceptabilidad en las puertas de entrada al siglo XXI.

La preocupación de los Estados actuales es, fundamentalmente, la de dar a sus habitantes un nivel de vida acorde con los desarrollos de la ciencia y la tecnología, conscientes de la necesidad de aunar esfuerzos que les permitan alcanzar metas altas de bienestar humano, económico y social, dentro de un marco de cooperación para el logro y mantenimiento de la paz.

¿Qué es la OEA?

Tras la independencia de la corona española, los países hispano-americanos habían sentido la necesidad de agruparse en una liga o unión que les permitiera protegerse mutuamente y ayudarse solidariamente en la naciente vida independiente. Este comienzo de panamericanismo hispano recibió luego la participación de los Estados Unidos a través de su manifiesto de solidaridad político-militar de la doctrina Monroe. El proceso de realización de esta idea de unión americana dura más de un siglo, pero, finalmente, tras una serie de conferencias que fueron sentando, poco a poco, las bases y los principios de acuerdo, se llega a lo que hoy conocemos como Organización de los Estados Americanos - OEA.

El desarrollo de las Conferencias que dieron paso a esta etapa final, puede resumirse de la siguiente manera:

En 1889 se celebró en Washington la Primera Conferencia Internacional Americana con la participación de dieciocho gobiernos, en la cual se aprobó la creación de la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas y la oficina Comercial, instituciones que representarían al conjunto de los países miembros; éstas funcionarían en Washington y se sostendrían mediante las contribuciones de los Estados.

La Segunda y Tercera Conferencias Internacionales Americanas, celebradas en México y Río de Janeiro, cambiaron el nombre de la Oficina Comercial por el de Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas y se le concedieron facultades más amplias. La Cuarta Conferencia realizada en Buenos Aires, recomendó crear una organización definitiva con el nombre de Unión Panamericana, con sede en Washington. Estos hechos son de comienzos del presente siglo (entre 1902 y 1910).

En la Quinta Conferencia Internacional Americana, realizada en Santiago de Chile en 1923, se formalizaron ciertos métodos para el arreglo pacífico de las controversias mediante el tratado conocido como «Pacto Gondra» (llamado así en honor de su principal autor, el paraguayo Manuel Gondra).

En la Sexta Conferencia Internacional Americana, (La-Habana, 1928) se adoptan convenciones sobre asilo político, neutralidad marítima, deberes y derechos de los Estados en caso de luchas civiles y derecho internacional privado (Código Bustamante); se creó además la Comisión Interamericana de Mujeres y el Instituto Panamericano de Geografía e Historia.

Durante la Séptima Conferencia Internacional Americana (Montevideo, 1933) se aprobó la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, en la cual se estableció la igualdad jurídica y el principio de no intervención (ningún Estado tiene derecho a intervenir en los asuntos internos ni en los externos de otros).

La Octava Conferencia (Lima, 1938), reafirmó la solidaridad del hemisferio ante la perspectiva de la Segunda Guerra Mundial. La Conferencia estableció la «Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores», la cual se puede convocar para facilitar la consulta en caso de agresión o amenaza a la paz, y designó a la Unión Panamericana como órgano central para llevar a cabo los proyectos de cooperación internacional en materia económica, social, cultural y jurídica.

A raíz de la creación de la ONU y la finalización de la Segunda Guerra Mundial, en 1947 se efectúa una Conferencia Especial en la cual se firma el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) que es un instrumento de seguridad colectiva patrocinado por los Estados Unidos, para frenar las agresiones provenientes de otros continentes.

La Carta de Bogotá

En 1948, en Bogotá, se reunió la Novena Conferencia Internacional Americana para fortalecer la estructura jurídica del Sistema Interamericano. Allí se firmó la Carta de la Organización de Estados Americanos, conocida como la Carta de Bogotá. De esta manera la Unión Panamericana pasó a llamarse OEA.

En la Novena Conferencia se aprobó también el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Convenio Económico en Bogotá, y convenciones sobre la concesión de derechos civiles y políticos a la mujer.

Los propósitos fundamentales de la Organización son los de lograr un orden de paz y de justicia entre los Estados Americanos, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia.

ACTUALIDAD

Organos de la OEA

ASAMBLEA GENERAL

La Asamblea General constituye el órgano supremo de la OEA. Está integrada por representantes de todos los Estados miembros y se reúne una vez cada año.

La Asamblea General sustituyó a la antigua Conferencia Interamericana, de acuerdo con el Protocolo reformativo de la Carta de la Organización firmado en Buenos Aires en 1967, y que entró en vigencia en 1970.

CONSEJO PERMANENTE

El Consejo depende directamente de la Asamblea y está integrado por un representante de cada país miembro con la categoría de Embajador. A través de este órgano la Asamblea realiza sus fines fundamentalmente de carácter político. El Consejo Permanente actúa como órgano de consulta cuando se presenten circunstancias de ataque armado en un país miembro o dentro de la región. Tiene como subsidiaria a la Comisión Interamericana de Soluciones Pacíficas.

CONSEJO INTERAMERICANO ECONÓMICO Y SOCIAL, CIES

Es el órgano encargado de promover la cooperación entre los miembros de la Organización, con el fin de buscar un desarrollo económico y social acelerado. Tiene dos Comisiones: la Comisión Ejecutiva Permanente, el CEPCIES; y la Comisión Especial de Consulta y Negociación (CECON).

CONSEJO INTERAMERICANO PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA, CIECC

Este órgano que, como los anteriores, depende directamente de la Asamblea General, fue creado en 1967 con el objeto de «promover las relaciones amistosas y el entendimiento mutuo entre los pueblos de América, mediante la cooperación y los intercambios educativos, científicos y culturales de los Estados miembros con el fin de elevar el nivel cultural de sus habitantes, reafirmar su dignidad como personas, capacitarlos plenamente para las tareas del progreso y fortalecer los sentimientos de paz, democracia y justicia social que han caracterizado su evolución».

(Carta de la Organización, artículo 100).

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

Este Comité tiene como finalidad servir de órgano consultivo de la OEA en asuntos jurídicos, promover el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional y estudiar los problemas jurídicos relativos a la integración de los países en desarrollo del Continente y la manera de uniformar sus legislaciones en los aspectos que parezcan convenientes. Está integrado por 11 juristas nacionales de los Estados miembros elegidos para períodos de cuatro años. Tiene su sede el Río de Janeiro (Brasil).

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Tiene como función principal la de velar por la observancia y defensa de los derechos humanos y servir de órgano consultivo de la OEA en estos asuntos.

REUNIÓN DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES

Es convocada cuando se ve amenazada la paz en el hemisferio y se ocupa del estudio de medidas de defensa contra la agresión, para lo cual cuenta con la asesoría del Comité Consultivo de Defensa, compuesto por militares de los Estados miembros.

SECRETARÍA GENERAL

Es el órgano ejecutor central y permanente de la OEA. Su sede está en Washington. Tiene un alto número de funcionarios y empleados a órdenes del Secretario General, nombrados con criterio geográfico.

El Secretario General es elegido para un período de cinco años, prorrogables por otros cinco. En sus cuarenta y seis años de existencia, la Organización registra los siguientes Secretarios Generales:

- Alberto Lleras Camargo. *Colombia* 1948-1954
- Carlos Dávila. *Chile* 1954-1955
- José A. Mora. *Uruguay* 1956-1968
- Galo Plaza. *Ecuador* 1968-1975
- Alejandro Orfila. *Argentina* 1975-1984
- João Clemente Baena Soares. *Brasil* 1984-1994
- César Gaviria Trujillo. *Colombia* 1994

ACTUALIDAD

Organismos Especializados de la OEA

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, OPS

Esta organización promueve y coordina los esfuerzos de los países para combatir las enfermedades y mejorar la salud física y mental de los pueblos. Fue fundada en 1902. Mantiene relaciones de trabajo con los servicios nacionales de salud pública y actúa como organismo regional de la Organización Mundial de la Salud, OMS. Su sede está en Washington.

INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO, IIN

Fue creado en 1927 y tienen su sede en Montevideo. Colabora en el estudio y solución de los problemas que afectan al niño y a la familia. Con este fin patrocina conferencias y seminarios sobre delincuencia juvenil, retardo mental, educación y protección del niño, responsabilidad de los padres e impulsa la adopción de leyes en favor del bienestar y estabilidad de la familia.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE MUJERES, CIM

Trabaja para la extensión de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la mujer en América. Ha desarrollado variadas actividades en este sentido: logró la aprobación de varias convenciones en relación con la nacionalidad (1933), los derechos po-

líticos (1948) y la concesión de los derechos civiles de la mujer (1948).

INSTITUTO PANAMERICANO DE GEOGRAFÍA E HISTORIA, IPGH

Fue fundado en 1928. Su función es la de ofrecer asistencia técnica directa, capacitación en centros de investigación de personal de los países miembros relacionados con estas áreas, divulgar publicaciones y organizar técnicas relativas a estos aspectos.

INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO

Existe desde 1940, año de su creación, con funciones de coordinación de las políticas indigenistas de los países miembros y de promoción de trabajos de investigación, así como de la capacitación de las personas dedicadas al desarrollo de las comunidades indígenas de América.

De este organismo hacen parte 17 países miembros de OEA y tiene sede en México.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRÍCOLAS, IICA

Desde 1942 colabora con las instituciones oficiales en el planeamiento y desarrollo de la agricultura: promueve el desarrollo rural, capacita técnicos y administradores públicos en el campo agropecuario. Es un organismo intergubernamental autónomo, según la Convención que lo rige desde 1980.

Entidades y comisiones especiales de la OEA

JUNTA INTERAMERICANA DE DEFENSA

Planea la defensa colectiva del Hemisferio y promueve la cooperación militar entre las naciones americanas.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTADÍSTICA

Estimula el perfeccionamiento de la metodología en la recopilación, tabulación, análisis y publicación de estadísticas.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE ENERGÍA NUCLEAR, CIEN

Patrocina reuniones y cursos sobre el uso de la radiación y sus efectos en los campos de la química, biología y agricultura.

FONDO INTERAMERICANO DE ASISTENCIA PARA SITUACIONES DE EMERGENCIA, FONDEM

Colabora con los países en casos de terremotos y otras catástrofes naturales.

Países Miembros

En la actualidad son miembros de la OEA, treinta y cinco países:

Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas (Commonwealth), Barbados, Bélice, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chi-

le, Dominica (Commonwealth), Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas,

St. Kitts y Nevis, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela.


Como observadores permanentes de la OEA participan varios países miembros de la Comunidad Europea.

Ministerio del Medio Ambiente

Conservar los recursos naturales para el desarrollo sostenido

Gabriela Osorio Valderrama

Oficina de Comunicaciones

 El Ministerio del Medio Ambiente, como entidad rectora de la política ambiental, según la Ley 99 del 22 de diciembre de 1993, y las Corporaciones Autónomas Regionales que tienen la misión de ejecutar las directrices de aquél y coordinar con las entidades territoriales el manejo ambiental, son las instancias a través de las cuales se desarrollan los planes y programas que deben convocar la participación de la sociedad, la industria y el gobierno en general para que se utilicen los recursos naturales bajo parámetros que garanticen su supervivencia. Carta Administrativa dialogó con el doctor Manuel Rodríguez Becerra, Exministro del Medio Ambiente, quien hizo un balance de las labores de este nuevo organismo.

G.O.V.: Teniendo en cuenta que el Ministerio del Medio Ambiente se creó recientemente, (Ley 99 de 1998) ¿cual sería el balance de su gestión?

M.R.B.: El balance de la gestión es bastante grande en estos seis meses. Muchas personas pueden pensar cómo se hizo tanto en tan poco tiempo. La respuesta es muy fácil. Durante tres años estuvimos trabajando con el Departamento Nacional de Planeación y con el Inderena en el proceso de desarrollar una serie de actividades preparatorias del Ministerio del Medio Ambiente. De hecho, antes de ser Ministro gerencé el Inderena por cerca de tres años y el anterior Viceministro, Eduardo Uribe, había venido dirigiendo la División de Política Ambiental y Corporaciones Autónomas Regionales durante más de tres años. Entonces fue

para nosotros muy fácil el proceso de traer al Ministerio todo lo que se había hecho para crearlo.

En cuanto a la labor desarrollada hay varios frentes de trabajo que se pueden mencionar. En primer lugar, se expidieron 22 Decretos Reglamentarios y 3 Resoluciones básicas sobre temas muy críticos de la gestión ambiental. Se dejaron en un estado bastante avanzado la elaboración de 12 Decretos Reglamentarios, entre ellos cinco que tienen relación con la actualización de la normatividad ambiental básica para la gestión.

En segundo término se inició el proceso de puesta en marcha de la organización del Ministerio y sus 43 entes subordinados. En cuanto a la organización ministerial misma se puso en marcha la Dirección Ambiental Sectorial, la Oficina Internacional y naturalmente la Oficina Jurídica, y una parte de las oficinas de apoyo del ministerio. Se dejó reglamentada la estructura del Ministerio, y en lo que se refiere a las Corporaciones Autónomas Regionales, se inició la reestructuración de las 18 corporaciones existentes con un programa especial que se había concebido desde el año pasado para ello. Se inició la creación de 16 Corporaciones Autónomas Regionales nuevas que contempla la Ley, se reglamentaron los cinco institutos de investigación que están vinculados al Ministerio y se iniciaron una serie de diligencias con el Banco Mundial dirigidas a establecer cuatro entes que van a manejar la reserva ambiental en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, eso en el frente puramente organizativo.

ACTUALIDAD



Manuel Rodríguez Becerra
Exministro del Medio Ambiente

En el frente programático, el Ministerio inició un programa de combate contra la contaminación y un programa de restauración de ecosistemas que han sido deteriorados en el pasado, y para la conservación en general de los recursos naturales renovables.

El programa de lucha contra la contaminación parte del Estudio Nacional sobre la Contaminación que hizo el Departamento Nacional de Planeación durante dos años en el cual se detectaron los principales problemas que existen en este campo, y como resultado del estudio iniciamos un proceso de actualización de normas fundamentales para luchar contra la contaminación. Ejemplo de ello es la normatividad sobre vertimientos a las aguas, sobre emisiones a la atmósfera, tanto de fuentes fijas como las chimeneas, como de fuentes móviles como los autos, la normatividad sobre aguas subterráneas, disposición de desechos sólidos, incluyendo la disposición de desechos peligrosos, que es una legislación en la cual Colombia está muy atrasada, y la normatividad sobre tasa de uso de los recursos naturales y sobre tasa retributiva de los recursos naturales renovables, y finalmente, la normatividad sobre las licencias ambientales, que son un instrumento de la gestión ambiental fundamental, y que fueron reformadas con la Ley 99 de 1993 y con un Decreto Reglamentario con el cual se concertó con el sector privado, y con el sector productivo en general, en el Consejo Técnico

Asesor, que es un mecanismo que prevé la ley para recomendar al Ministro las políticas, las normas y las licencias ambientales de interés público. Es como una especie de Junta Monetaria del sector ambiental.

La primera labor de este Consejo fue trabajar 70 horas para examinar el Decreto Reglamentario en un proceso de concertación muy exitoso que involucró a doce gremios, incluyendo la ANDI, ASOCAÑA, y algunas industrias estatales como ECOPEPETROL, las cuales reconocieron que había sido un proceso de concertación bastante exitoso.

Como parte de la lucha contra la contaminación se inició un proceso para crear cuatro laboratorios de referencia para el control de la contaminación en Colombia.

En el frente de los programas para la restauración y protección de recursos naturales renovables y del medio ambiente se contó con dos créditos, uno al Banco Mundial y otro al Banco Interamericano de Desarrollo BID, que se contrataron por cerca de 206 millones de dólares, que incluyen diferentes tipos de programas: un programa de restauración de ecosistemas alterados, como es el caso de la Ciénaga Grande de Santa

Marta cuya restauración que se inició con esos recursos. Otro programa incluye la protección de cien cuencas hidrográficas, otro tiene que ver con la elaboración de la política forestal y la protección del bosque de la zona pacífica, otro tiene que ver con la educación de los funcionarios a nivel nacional y la renovación curricular en la primaria, así como otras actividades para la puesta en marcha del Ministerio. Estos son los dos primeros créditos internacionales que contrata Colombia en el campo de los recursos naturales renovables.

G.O.V.: ¿Qué le hubiera gustado hacer y no pudo realizar, qué dificultad encontró para desempeñar su labor?

M.R.B.: Realmente hicimos más de lo que pensábamos que íbamos a poder hacer. Me hubiera gustado mucho expedir el Decreto Reglamentario sobre emisiones de fuentes móviles - automóviles - porque es muy importante para la lucha contra la contaminación en las ciudades. La norma quedó prácticamente preparada, pero ahora tendrá que entrar a estudio por parte del Consejo Técnico Asesor y esto requiere todavía de algún tiempo.

El Ministerio es el representante de Colombia en todos los tratados internacionales ambientales y por eso se creó la Oficina Internacional, para asumir esa responsabilidad y continuar con lo planteado en la Conferencia de Río, en la cual participé.

G.O.V.: Usted menciona un programa que busca un cambio curricular en la primaria para crear en los niños conciencia sobre

la importancia de conservar los recursos naturales, pero mientras esos niños crecen y se ven los frutos de ese cambio de enseñanza, qué se va a hacer con los adultos, que somos quienes estamos contaminando y destruyendo los recursos naturales ahora?

M.R.B.: Considero que es indispensable hacer una gran campaña nacional de educación ambiental por los medios masivos de comunicación. Eso no está financiado, hay que buscar la financiación, pero hay que utilizar los canales públicos de comunicación y hacer una campaña muy agresiva. También hay que adelantar una campaña de educación ambiental en la clase dirigente del país. Mi experiencia como Gerente del Inderena y como Ministro del Medio Ambiente es que todavía existe mucha inconsciencia de dirigentes públicos y privados, tanto a nivel nacional como regional y local, y eso a mi juicio es muy grave. Hay que educar a los Alcaldes, a los Personeros, a los funcionarios municipales, porque los municipios tienen la responsabilidad de aplicar las políticas ambientales.

G.O.V.: ¿Cuál es el gran reto que tiene ahora el Ministerio del Medio Ambiente?

M.R.B.: El gran reto consiste en montar una organización eficiente y eficaz. Esa es la tarea monumental. Se creó una gran ley del medio ambiente, existen instrumentos legales de primer orden no sólo en la Ley 99 de 1993 sino también en la Constitución Nacional y en el Código de Recursos Naturales, y además existen unos recursos económicos importantes en la Ley del Medio Ambiente de origen nacional distintos a los créditos del BID y del Banco Mundial, que tienen que ver con el impuesto predial, con el Fondo Nacional de Regalías, con las transferencias del sector eléctrico. Hay que crear entonces unas entidades eficaces y eficientes, porque en la medida en que tengamos un Ministerio, y éste con sus 43 entes subordinados sean eficaces y eficientes, podremos tener éxito en detener los procesos de deterioro ambiental. El gran reto del Ministerio del Medio Ambiente es liderar un proceso de conformación de unas organizaciones modernas. Tenemos una excelente oportunidad de crear un ministerio que junto con sus entes subordinados, haga uso de todas las técnicas modernas de la administración pública.

Este gran esfuerzo requiere de una inversión de recursos humanos dedicados a eso, requiere de una estrategia de cambio organizacional, crear un proceso organizacional, que sea muy planeado, porque de lo que se trata es de incorporar en el Ministerio y en las corporaciones que se reforman y se crean, en los institutos de investigación, un conjunto de valores, de actitudes, comportamientos que sean coherentes con la misión fundamental del ministerio que es propender por el desarrollo sostenible. Hay que tratar de conciliar el desarrollo económico con la conservación y buen uso de los recursos naturales renovables. Entonces hay que crear ese sentido de misión en esas organizaciones y fundamentalmente en sus funcionarios. Para eso existen toda una serie de técnicas organizacionales. El

montaje organizacional en el sector público generalmente se acaba en el diseño y en la estructura de los manuales de funcionamiento, se trabaja en la organización formal hace falta trabajar en la parte humana de las organizaciones para que los funcionarios tengan un sentido de pertenencia al sistema nacional del ambiente, para que haya un cuerpo y espíritu entre las 44 organizaciones, para que tengan una misión clara de cuáles son los objetivos, misiones y metas, para que exista un compromiso con la gestión. Además de que se requiere crear unas estructuras modernas, flexibles, en lo posible planas, dadas las funciones del Ministerio y de sus entidades subordinadas, además se requiere crear unos procedimientos y trámites ágiles y transparentes.

Pero no sólo hay que trabajar en la parte formal de la organización: No se debe descuidar a las personas, al factor humano. Hay algunos recursos en el crédito del Banco Interamericano de Desarrollo para capacitación de los funcionarios del sector ambiental, pero pienso que esto requeriría de unos recursos adicionales porque hay que hacer muchos talleres, seminarios, ejercicios. El país tiene una oportunidad magnífica de crear una organización desde el principio moderna, transparente, etc. creo que este es el gran reto. En Colombia existió una gran capacidad técnica que permitiría crear una organización muy moderna. Creo que ese es el gran reto. En la medida en que se tengan organizaciones eficientes y eficaces para la gestión ambiental.

El Ministerio es el gran ente que fija las políticas, las normas, las regulaciones, hace la planificación pero tiene muy pocas áreas de ejecución. Los entes ejecutores son las corporaciones autónomas regionales, en muy buena parte, y las entidades territoriales. Lo que se necesita es hacer eficiente al Ministerio a sus corporaciones autónomas y al subsistema de información, que son los cinco institutos, haciéndolos modernos y definidos en su misión. Si se logra crear esto podremos tener una esperanza y que se detenga el proceso de destrucción de los recursos naturales.

G.O.V.: ¿Cómo ve usted a Colombia en relación con los otros países de América en el campo ambiental y de protección a los recursos naturales?

M.R.B.: Colombia es uno de los países que se considera que más rápidamente está destruyendo y destrozando sus recursos naturales renovables. Ahí tenemos un problema gravísimo. Pero además se considera a Colombia como el segundo o tercer país más rico del mundo en diversidad biológica, que significa diversidad de especies de flora y fauna, de ecosistemas, diversidad genética, es un país riquísimo en aguas como quiera que cuenta con gran cantidad de recursos hídricos, y simultáneamente somos unos depredadores profesionales.

Precisamente esa es una de las razones por las que se creó el Ministerio, como uno de los instrumentos, que no es el único ni es la panacea, pero que es el que debe liderar el proceso dirigido a detener la destrucción de los recursos.

(Nota: esta entrevista fue concedida el 11 de agosto de 1994)

Elementos generales sobre el Análisis de Política Pública

a perspectiva del Análisis de Políticas Públicas surge como complemento a las perspectivas tradicionales de estudio de la administración pública.

Los dos grandes paradigmas de estudio de la administración pública, el liberal y el marxista a pesar de partir de presupuestos teórico-analíticos diferentes¹ ambos coincidían en considerar la administración pública como sujeta al poder político, es decir sin ninguna autonomía, funcionando según reglas propias y con una estructura jerárquica unitaria. Posteriormente Max Weber hará una gran contribución a la comprensión de la administración pública al considerarla como el instrumento privilegiado de la dominación legítima y concebirla como una institución y como una organización.

Tanto la perspectiva institucional, que concibe a la administración pública como instrumento de dominación con características de sumisión al poder político, sistema jurídico particular, que opera con una 'racionalidad' propia y cuyo financiamiento no depende del mercado sino de presupuestos, como la perspectiva organizacional que la analiza con la complejidad y tamaño de las grandes organizaciones burocráticas, que presta servicios antes que fabricar productos y que dispone de medios de acción específicos, siguen siendo perspectivas cortas para la comprensión de algo esencialmente dinámico como lo es la formulación e implementación de Políticas Públicas.

El Análisis de Políticas Públicas, entonces pretende ser una perspectiva complementaria, no sustitutiva, de las anteriores, para comprender el fenómeno burocrático-administrativo y su funcionamiento de una manera más global y tiene la pretensión de hacer un aporte dinámico en el estudio de la administración pública: la administración ejecutando Políticas Públicas.

La perspectiva del Análisis de Política Pública hace los siguientes aportes-rupturas a la comprensión de la administración pública, que a su vez algunos de ellos son cuasi-presupuestos epistemológicos:

- Hace una ruptura con la concepción tradicional de concebir a la administración pública, de manera instrumental, como totalmente sumisa del poder político y la concibe como un conjunto de actores que disponen de cierta autonomía, que tienen sus propios intereses y actúa en consecuencia.

Análisis y evaluación de políticas públicas

Alejo Vargas Velásquez
Profesor de la Universidad Nacional
Profesor de Postgrado de la ESAP

¹ J.P. Nioche nos plantea como la teoría liberal del Estado-Arbitro (que se dice representar el interés general), concibe a la administración como intermediaria entre Estado y Sociedad, porque la administración mantiene el orden, aplica la ley, se encarga del funcionamiento de los servicios. Por su parte, la teoría marxista más ortodoxa tiene una visión instrumental de la administración pública, ella cumple una función de opresión y camuflaje ideológico al servicio de la clase dominante.

- Cuestiona la visión piramidal-unitaria de la administración pública y la concibe más como una multitud de organizaciones diferenciadas en subconjuntos. Entonces, antes que una estructura jerárquica única, la concibe como una estructura poliárquica.
- Cuestiona la separación tajante entre sociedad civil-administración pública-sistema político y considera que hay interrelaciones mutuas que comunican estos distintos espacios.
- Considera que la administración pública cuenta con una doble legitimidad, la primera 'de onda larga' es la derivada de los procesos político-electorales y que periódicamente se renueva y es transmitida a la administración pública por el sistema político de poder, la segunda 'de onda corta' se deriva de la eficacia o no en la prestación de los servicios a las clientelas o usuarios que los demanden y es una legitimidad que se renueva o se deteriora cotidianamente.

A partir de lo anterior se pueden derivar cuatro grandes características del Análisis de Políticas Públicas, así:

- Toma la política pública como unidad de análisis, esto es que toda su mirada la va a realizar a partir y con base en lo que suceda en el proceso de la Política Pública.
- Tiene una pretensión explicativa y no simplemente descriptiva, es decir que su ambición no es simplemente contar lo que pasó, sino fundamentalmente avanzar explicaciones acerca del porqué y qué puede explicar lo que sucedió; pretende hacer una conceptualización acerca del proceso en curso generado por la Política Pública.
- Apela al análisis histórico (o diacrónico) en la medida en que el Análisis de Política Pública pretende reconstruir el proceso vivido por la Política Pública desde sus orígenes hasta el momento en que se analiza.
- Rompe con las barreras que separan al sistema político-administración pública-sociedad y busca interrelacionarlos alrededor del proceso desarrollado por la Política Pública.

Por lo anteriormente señalado se puede afirmar que el Análisis de Política Pública es una perspectiva de abordar la relación Estado-Sociedad, pero dando la prioridad al momento

El aparato estatal es entonces un espacio de conflicto político y social y el tránsito de la política pública a su interior trasciende el horizonte de la simple eficiencia económica para situarse en el marco más amplio de los conflictos sociales

estatal-administrativo. A partir de un supuesto teórico-metodológico y es el de reconocer al aparato estatal como una organización social compleja que no está influido en su acción por determinantes unívocos de la esfera política o social sino interactuando con éstos. La Política Pública entonces es el resultado de esas relaciones (presiones, negociaciones, acuerdos) de esta organización social compleja a su interior y de ella con los distintos actores de la sociedad y del sistema político.

El aparato estatal es entonces un espacio de conflicto político y social y el tránsito de la política pública a su interior trasciende el horizonte de la simple eficiencia económica para situarse en el marco más amplio de los conflictos sociales, de los distintos intereses en juego, es decir de los objetivos buscados por los distintos actores donde la burocracia es uno más, pero es un actor calificado por su origen y su inserción al interior del aparato estatal.

Tradicionalmente se han presentado divergencias entre los analistas de Políticas Públicas, tanto desde el punto de vista de la concepción, como del énfasis en el análisis:

En cuanto a la concepción:

- Para unos la Política Pública hace referencia fundamentalmente a la formulación de la misma, es decir a los lineamientos y directrices, esto es al discurso de la Política Pública; para estos analistas entonces, lo fundamental es el momento de la formulación;
- Para otros la Política Pública es fundamentalmente el conjunto de hechos o realizaciones, sin darle mayor importancia al discurso de la Política Pública; para

ACTUALIDAD

estos analistas, lo básico será el momento de implementación;

En cuanto al énfasis:

- Si la Política Pública es conjunto de decisiones, el momento prioritario de análisis va a ser la formulación y los elementos de previsión y decisión que deben estar presentes allí. El problema a analizar es qué previsiones se hicieron y cómo se llegó a la decisión final que define la Política Pública;
- Para los otros, si la Política Pública es antes que nada un conjunto de acciones realizadas, entonces el momento prioritario será el de la implementación, es decir, el elemento acción allí implícito y los procesos intraburocráticos que lo explican.

¿Cómo realizar el Análisis de una Política Pública?

Hacer el análisis de una Política Pública es poner a prueba una hipótesis que subyace a la misma de manera explícita o implícita y para ello se debe hacer una reconstrucción del proceso vivido por la Política Pública, involucrando los diversos factores que la condicionan y el rol cumplido frente a la misma por los distintos actores que tienen que ver (directa o indirectamente) con la Política Pública. Secuencialmente el proceso de análisis lo podemos presentar de la siguiente manera:

1. Hay que formular una hipótesis explicativa acerca de la significación, importancia y objetivos que la Política Pública en estudio se propone. La hipótesis cumple el papel fundamental de servir de hilo conductor del análisis y sirve como referente para el acopio de información.

2. Reconstruir el proceso vivido por la Política Pública, para lo cual debemos tener en consideración los siguientes elementos:

2.1. Los factores que inciden en la gestación de la Política Pública:

- Del ámbito internacional
- Del ámbito interno
- Los actores políticos y sociales predominantes, sus posiciones y recursos de poder (cómo inciden para problematizar socialmente una situación o para obstruir este proceso)
- Las características del Régimen Político

2.2. Cómo se llega a la formulación (que implica una decisión) de la Política Pública. Al respecto es necesario se-

ñalar que formular una Política Pública no es otra cosa que tomar una decisión sobre dos o más alternativas posibles. Sin embargo no siempre las decisiones corresponden a un proceso de racionalidad técnica (como tendencialmente se precisa en los ámbitos académicos), en la mayoría de las ocasiones están presentes aspectos de orden político-incrementalista, presiones de grupos, intereses elitistas o institucionales. Al respecto es pertinente analizar:

- La actitud de los sectores sociales y grupos en el poder (actitud que puede ser de imposición, exclusión o concertación de las decisiones)
- Los mecanismos de concertación utilizados (si se utilizan)
- El tipo de expresión normativa que adquiere la Política Pública
- La reacción que se genera en otros actores sociales (lo que algunos denominan las políticas de actores privados), los cuales por supuesto no tienen igual poder en los distintos espacios y en los diferentes momentos, ni reaccionan todos al mismo tiempo porque cada actor percibe la situación problemática de manera diferente. La toma de posición de diferentes actores frente a una situación problemática genera una red de interacciones sociales que conforman un proceso social alrededor de la Política Pública
- La decisión del Estado institucional define una direccionalidad y una orientación normativa y genera un doble proceso al interior del aparato estatal: a) Un



proceso horizontal (tomas y reajustes de posición de diferentes unidades administrativas). A veces se presentan tensiones entre distintos entes estatales comprometidos, ya sea por problemas de autonomía o de falta de claridad en las responsabilidades, y b) Un proceso vertical que hace referencia a la asignación de competencias y de recursos. En ocasiones una



Política Pública puede conllevar la creación de nuevos entes administrativos o la eliminación o fusión de otros.

La decisión estatal no debe ser vista ni como un acto reflejo ni como una respuesta aislada, casi siempre implica un conjunto de iniciativas o decisiones (abiertas o implícitas) que van a definir la posición del Estado institucional frente a la situación problemática. No hay que olvidar que el Estado institucional es un actor más del proceso que se genera alrededor de la situación problemática y que en el actual contexto neoliberal no siempre es el más relevante, aun cuando puede afectar decisivamente el proceso mismo.

2.3. En relación con cada reformulación de la Política Pública hay que considerar lo siguiente:

- Cómo se modificaron los factores incidentes sobre la Política Pública (externos, internos, nuevos factores). En principio se podría suponer que si ninguno de los factores incidentes cambia, la Política Pública debería mantenerse inalterable.
- ¿En qué se altera la Política Pública? Objetivos, alcances, estrategias, recursos, etc.

2.4. Los resultados o realizaciones de la Política Pública:

- Análisis de los resultados previstos explícitamente en la formulación de la política (pueden ser en términos de metas físicas, recursos presupuestales) ya sea sobre grupos poblacionales definidos u otros grupos, o bien sobre regiones o sectores particulares.
- Los resultados no previstos en la formulación de la política, pero que efectivamente se produjeron.

2.5. La evaluación de la Política Pública

Se trata de evaluar la Política Pública a los diferentes niveles en que sea posible realizarlo: a nivel de los medios, de resultados o realizaciones, evaluación de eficiencia, de impacto, de satisfacción.

La evaluación de la política pública al suministrar los elementos empíricos necesarios para la realización del Análisis, debe considerarse como parte sustancial de éste. Sus informativos posibilitan desvirtuar o fortalecer la hipótesis orientadora y eventualmente derivar otras hipótesis explicativas.

Si la Política Pública ha tenido procesos de evaluación participativa o autoevaluativos, lo más relevante de sus resultados deben ser incorporados al ejercicio analítico en curso, pues los mismos se convierten en fuente de información básica.

3. Hay necesidad de realizar el ejercicio analítico propiamente dicho, partiendo de la información suministrada por la reconstrucción del proceso de la Política Pública. Esto se puede hacer como un ejercicio separado una vez realizado lo anterior (una especie de contrastación de la hipótesis con el proceso de reconstrucción de la Política Pública), o bien estar incorporado al propio proceso de reconstrucción. Se trata de desentrañar en lo posible, las intenciones verdaderas de la Política Pública y de los actores relacionados con la misma, los vacíos en su formulación, las causas de los principales entabes en su ejecución.

El objetivo final del ejercicio debe ser el suministro de elementos para la reformulación de la Política Pública o para la adopción de Políticas complementarias por el sistema político decisonal. De esta manera el Análisis de Política Pública trasciende la dimensión meramente académica (derivar enseñanzas para la formación de futuros gestores públicos) y se puede convertir en una herramienta contribuyente a mejorar la gestión pública.

Adicionalmente, y en la medida en que el Análisis de Política Pública, salga de la clandestinidad académica, trascien-

da a los medios de comunicación y a la sociedad, éste se vuelve un elemento de información relevante para que la sociedad pueda formarse su propia opinión acerca de la gestión del gobierno o del partido en el gobierno y en esa medida tener mayores elementos de juicio para definir su opinión futura.

Tanto el análisis de las políticas públicas como su evaluación deben ser consideradas como parte fundamental en la administración. La evaluación de estas ha sido considerada de manera tradicional como un momento dentro de una 'continuum' lineal (formulación - evaluación ex-ante - implementación- seguimiento - evaluación ex-post) enmarcado dentro del paradigma planificador y vista la planificación como la que «corporiza criterios universales de elección racional»² es la planificación; entonces, la simbolización de la racionalidad. Lo fundamental de la evaluación ha sido la contrastación de los objetivos y finalidades de una Política Pública con la realidad en la cual se desarrolla la misma. Posteriormente ha habido un intento de ampliar su comprensión y se le ha considerado como parte de todo el proceso de una Política Pública y en esa medida ella misma como un proceso.

Sin embargo, ha predominado una visión estática de la evaluación, hecha sobre unos objetivos igualmente rígidos y referida solamente a una pura y simple constatación de la realidad de una Política Pública en función de lo que previamente había sido definido. En esa perspectiva se considera la evaluación como el proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos.

Evaluar, en general, podemos asimilarlo a formular un juicio de valor sobre algo, a partir de unos criterios pre-establecidos. La variación de los criterios de partida afectan, sin duda, el resultado del ejercicio evaluativo.

Evaluación de Políticas Públicas. por su parte, la podemos asimilar a la apreciación acerca de los resultados, efectos e impactos de la acción pública.⁴ Apunta a conocer los éxitos y fracasos de una Política Pública, aún cuando casi nunca se den situaciones extremas, ni blanco ni negro, más bien distintas tonalidades de grises: ni éxito total, ni fracaso total.

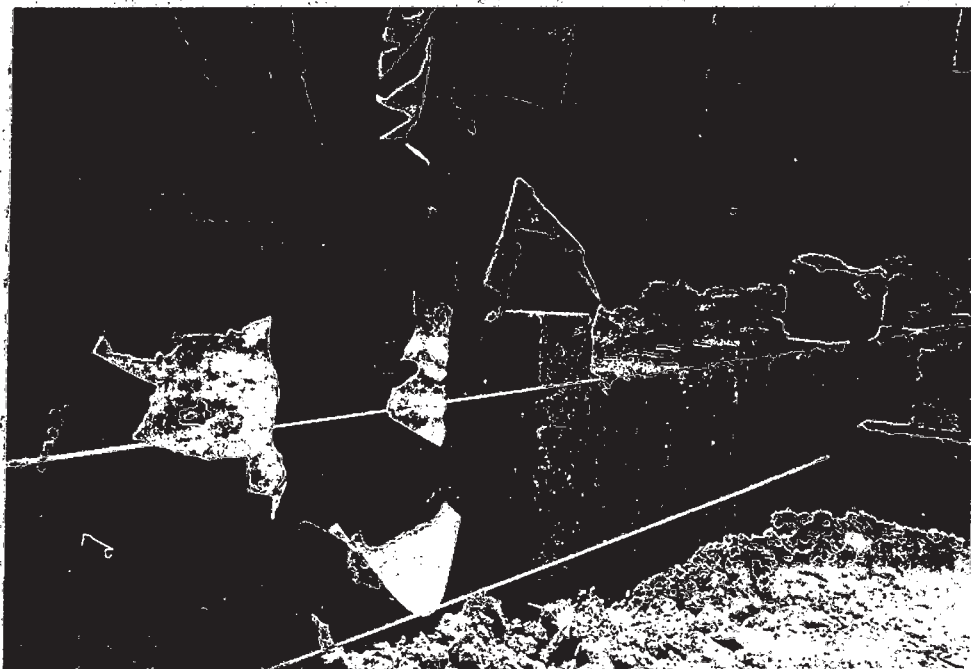
Para José Sulbrandt la evaluación de Políticas Públicas en sentido amplio se entiende como «el examen sistemático de las actividades específicas desarrolladas por el gobierno para cumplir con las metas y producir los efectos esperados de conformidad con sus políticas y programas».⁵

Momentos y Niveles de la Evaluación de Políticas Públicas

En relación con la evaluación de Políticas Públicas se pueden diferenciar distintos momentos en que la misma es posible e igualmente diversos niveles a los cuales el ejercicio evaluativo es susceptible de realizar.

En cuanto hace a los momentos, tenemos lo siguiente:

1. Evaluación ex-ante: es el análisis de los méritos de una Política Pública, propuesta para ejecución, o la estimación crítica de la pertinencia, viabilidad y eficacia potencial



de una actividad, realizada antes de tomar la decisión de emprenderla.⁶ Se puede asimilar a los análisis de factibilidad socio-económica, coherencia y viabilidad política realizados en el momento previo a la formulación.

2. Evaluación de seguimiento o monitoreo: es el examen continuo o periódico por parte de la administración, en todos los niveles jerárquicos de la misma, de la ejecución de una Política Pública, para asegurar que las entregas de insu-

mos, los calendarios de trabajo, los productos esperados, estén acordes con las metas pre-establecidas y que todas las acciones progresen de acuerdo con el plan trazado.

3. Evaluación continua: es el análisis, durante la ejecución de una Política Pública, de su pertinencia, eficacia y eficiencia y de sus resultados parciales, efectos e impactos presentes y probablemente futuros. Ayuda a los encargados de tomar decisiones ofreciendo información para proceder a los ajustes necesarios de objetivos, estrategias de ejecución y otros elementos de la Política, así como suministro de información para la planificación futura.

4. Evaluación de proceso: no sólo se preocupa de evaluar la obtención de las metas o el cumplimiento del programa, sino de evaluar también los mecanismos a través de los cuales se logran los objetivos.

5. Evaluación ex-post se trata del análisis de los resultados, efectos, repercusiones, impactos de una Política Pública (o de una fase particular de la misma) después de concluida.

En lo relativo a los niveles y siguiendo a J.P. Nioche⁷ podemos señalar los siguientes:

1. A nivel de medios, la complejidad de los mecanismos político-administrativos no garantizan que una vez tomada una decisión, ésta sea efectivamente aplicada. La evaluación de medios, considerada por algunos como la más elemental, consiste en analizar si los medios previstos para el cumplimiento de los objetivos han sido puestos a disposición en el espacio y el tiempo requeridos.

2. La evaluación de realizaciones o de resultados, es la más comúnmente utilizada en la administración pública al final de cada año calendario, se preocupa por apreciar cuales han sido los resultados inmediatos de la actividad productiva de la administración en el marco de la Política Pública. Se trata, en lo fundamental, de contrastar programación contra ejecución. Es un nivel de evaluación fundamentalmente cuantitativo.

3. Evaluación de impacto, es considerado como nivel más representativo de la evaluación de Políticas Públicas. El esfuerzo en esta evaluación apunta a medir el impacto final de la acción administrativa en el medio ambiente socio-económico. La evaluación de impacto tienen como aspecto fundamental que busca apreciar las modificaciones de la situación o de los comportamientos de los individuos, de los grupos, de las empresas, de las colectividades que han sido tocados por una Política Pública. Este nivel de evaluación pretende dar cuenta de los cambios cualitativos generados por la acción de la Política Pública.

4. La evaluación de eficiencia pretende medir la eficiencia (en el sentido económico del término) de la Política Pública ejecutada, es decir, poner en relación los efectos generados por la Política con los esfuerzos realizados para conseguirlos; en otros términos, cuánto costó obtener determinado tipo de efectos. Generalmente se utilizan los métodos costo-beneficio y costo-eficiencia para este nivel de evaluación.

5. La evaluación de satisfacción puede ser prevista. Si se parte de considerar que una Política Pública tiene como objetivo satisfacer una necesidad o resolver un problema sentido por la población o atender una demanda social, una posibilidad de evaluación sería apreciar en qué medida la población considera la necesidad satisfecha, el problema resuelto o la demanda atendida. Si bien los anteriores niveles de evaluación se esfuerzan por trabajar con medios basados en aspectos objetivos, la evaluación de satisfacción debe involucrar medidas subjetivas de satisfacción, lo cual la hace metodológicamente más compleja.

La evaluación de Políticas Públicas acude a los métodos investigativos de las ciencias sociales para apreciar los efectos de las mismas, vistos como procesos de acción específicos. Lo anterior supone que se concibe la aplicación de una Política Pública como la puesta en prueba de una hipótesis implícita o explícita que la fundamenta. Lo anterior, sin embargo, deja planteado uno de los grandes problemas que la evaluación de Política Pública tiene: cómo atribuir los diferentes cambios en una situación problemática, cualquiera que ella fuere, exclusivamente a la acción de la Política Pública en estudio, cuando allí hay acción de diversos actores privados y seguramente también de otras Políticas Públicas. Este es uno de los grandes problemas no resueltos, desde el punto de vista metodológico, en lo atinente a la evaluación de Políticas Públicas.

2 OSZLAK, Oscar. «Políticas Públicas y Regímenes Políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas». CEDE. Mimemo. Buenos Aires. 1980.

3 GRUPO DE TRABAJO SOBRE DESARROLLO RURAL DEL CAC DE LAS NACIONES UNIDAS. «Seguimiento y evaluación. Pautas básicas para el desarrollo rural». Roma, Diciembre de 1984: «Surveillance et évaluation des programmes de développement rural», en Revue Reforme Agraire, FAO, No. 1, 1979.

4 NIOCHE, Jean Pierre. «De l'évaluation à l'analyse de politiques publiques».

5 SULBRANDT, José. «Evaluación de políticas y programas sociales masivos en el sector público», en Cómo enfrentar la pobreza?, Bernardo Kliksberg (Compilador). Grupo Editores Latinoamericanos, Buenos Aires, 1989.

6 Adecuación del autor, con base en: NACIONES UNIDAS-FAO. «Surveillance et Evaluation des Programmes de Développement Rural», en Revue Reforme Agraire, Colonisation et Cooperatives, No. 1, Roma, 1979. (versión libre al español del autor).

7 NIOCHE, Jean Pierre. Ob. Cit., 1982.

FUNCION PUBLICA

En virtud de lo consagrado en el inciso 4 del artículo 39 de la Constitución Nacional, según el cual se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión, la Corte Constitucional, en sentencia proferida el 14 de diciembre de 1993, declaró inexecutable el artículo 409 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual exceptuaba del fuero sindical a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales y a los particulares que desempeñen puestos de dirección, de confianza o de manejo.

Expresó la Corte Constitucional en uno de los apartes de la referida sentencia:

«Si se compara la norma legal acusada (artículo 409 del Código Sustantivo del Trabajo) y la superior (artículo 39 de la Carta), se tiene que concluir que el Constituyente de 1991 consagró, en el artículo 39, el derecho al fuero sindical sin restricción

diferente a la establecida en su último inciso para los miembros de la fuerza pública.

Estos en ningún caso tendrán derecho al fuero sindical, porque la Constitución les negó el derecho, previo y necesario, de la asociación sindical.

Así, de la comparación de la norma acusada con la norma superior, hay que concluir que el Constituyente del 91 no excluyó del derecho de asociación sindical a los empleados públicos, sino que le dio consagración constitucional al derecho que les reconocían la ley y la jurisprudencia para su ejercicio, al no excluirlos del derecho al fuero sindical».

La inexecutable de la Corte Constitucional del inciso 1 del artículo 409 se sustenta en el hecho de que esta norma legal sustrae del fuero, de manera general, a los empleados públicos por esa sola circunstancia, desconociendo los efectos de la nueva Constitución que reconoce amplias garantías para los sindicatos y la sindicalización.

Para la Corte los únicos empleados públicos que no podrán gozar del fuero sindical son aquellos que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política o cargos de dirección administrativa, por encarnar la autoridad estatal y personificar, de manera directa, los intereses que el Estado está encargado de tutelar y porque sus actuaciones, que deben siempre estar inspiradas por la persecución de esos intereses, podrían

Fuero Sindical de los Empleados Públicos

Fabiola Obando Ramírez
Asesora Comisión Nacional del Servicio Civil

verse en conflicto con los de la organización sindical a la cual pertenezcan.

De lo anterior se deduce que si bien estos empleados no podrán gozar del aforo de que puedan estar investidos quienes carezcan de jurisdicción, de autoridad civil o política o de dirección administrativa, también lo es que sí pueden pertenecer a una organización sindical intentando una aplicación analógica, como parece hacerla la Corte, de los artículos 358 y 389 del Código Sustantivo del Trabajo. El primero de los artículos citados, modificado por el artículo 116 de la Ley 50 de 1990, permite el ingreso de los altos empleados a las organizaciones sindicales, pero el segundo (el 389) prohíbe la presencia de aquellos altos empleados en las juntas directivas de las mismas y, consecuentemente, los excluye del fuero sindical.

Aunque este fuero ha sido reconocido por la Constitución Nacional como un derecho fundamental, éste, referido a los empleados públicos, a la luz de lo señalado en el artículo 85 de la Carta, no es de aplicación inmediata por dos razones: la primera, porque el mencionado artículo 85 no lo cita entre los derechos con aquel efecto; y la segunda, porque no ha habido desarrollo legal de la norma constitucional, en el cual se establezca el procedimiento para tramitar la solicitud de retiro o traslado del empleado aforado y se determine el juez competente para decidir sobre ella.

La Corte Constitucional en la sentencia en cita ha señalado la necesidad inmediata de este desarrollo legal, puesto que las disposiciones contenidas en los artículos 2, 113 y 118 del Código Procesal del Trabajo que regulan el procedimiento para autorizar el retiro o el traslado de los trabajadores oficiales o particulares con fuero sindical son inaplicables a los empleados públicos y la jurisdicción laboral no podrá conocer de los asuntos sobre fuero sindical de servidores vinculados mediante una relación legal y reglamentaria, propia del derecho administrativo.

"Aunque este fuero ha sido reconocido por la Constitución Nacional como un derecho fundamental, éste, referido a los empleados públicos, a la luz de lo señalado en el artículo 85 de la Carta, no es de aplicación inmediata..."

De acuerdo con lo anterior, en nuestro concepto, el Tribunal Superior de Medellín, al ordenar dentro de un proceso promovido contra el Departamento de Antioquia, el reintegro de un empleado con fuero sindical, retirado del servicio, carecía de competencia para pronunciarse sobre el mismo.

Es claro, entonces, que se hace necesario el desarrollo por medio de ley del artículo 39 en comento para que puedan ejercitarse por los empleados públicos los derechos que esta norma constitucional les otorga.

Y mientras ello ocurre, ¿qué debe hacer el nominador de una entidad pública frente a situaciones de indisciplina, deshonestidad o mal desempeño de un empleado público con fuero sindical? ¿Tendrá que esperar a que se regule legalmente el procedimiento a seguir y se señale el juez competente para conocer de las solicitudes de autorización para su retiro o traslado? De ser así, permitir la permanencia del empleado aforado contrariaría el principio constitucional implícito en el artículo 125 de la Constitución Nacional, según el cual

la permanencia en los empleos públicos de quienes los ocupen está determinada por el mérito y la observancia de buena conducta.

¿Podrá cumplirse la función administrativa, tal como lo dispone el artículo 209 de la Carta, con fundamento en los principios de moralidad y eficacia?

Sí, por el contrario, el nominador retira del servicio o traslada al aforado, sin la autorización judicial debida, ¿estaría frente a la posibilidad de responder patrimonialmente en caso de ser condenado el Estado, por esa acción, conforme al artículo 90 de la Carta?

Es bien atinado lo expresado por los señores Magistrados que salvaron el voto, al decir:

«Darle vigencia y aplicación inmediata a los derechos sobre fuero sindical de los empleados públicos, no obstante lo previsto en el artículo 85 de la Constitución Nacional, sin un procedimiento que regule la materia por el legislador, constituye una decisión que no se aviene a los mandatos constitucionales sobre este punto y crea una zozobra de impredecible repercusión».

El nuevo modelo organizacional de INGEOMINAS

Margarita Correa Gallego

Jefe Oficina de Comunicaciones

Una institución dinámica necesita de modelos que le permitan organizar sus actividades de tal forma que la capacidad e innovación tengan el espacio suficiente para crecer y producir. En este sentido las estructuras matriciales son una respuesta para estas entidades. Este tipo de estructuras son una sobreposición de dos tipos de organización para que existan dos unidades de mando que dirijan a los empleados. Se utilizan especialmente en grandes proyectos especializados que requieren temporalmente personal técnico con diferentes especialidades.

El efecto de la estructura matricial es separar en proyectos las actividades de la organización y que posteriormente compitan éstas para allegarse recursos económicos y humanos. La jerarquía tradicional proporciona un grupo de trabajo regular al empleado, y los grupos de proyecto se establecen temporalmente. Los empleados son asignados al proyecto por el tiempo que éste dure o tanto como se requiera. Cuando termina una asignación los empleados regresan a los puestos que les corresponden en los departamentos tradicionales, o bien, son asignados a otros proyectos. De hecho, un empleado puede estar asignado parcialmente a dos o más proyectos al mismo tiempo.

En la organización matricial se establece un gerente de proyecto para dirigir el trabajo hacia la terminación de un proyecto importante, por ejemplo, el desarrollo de un nuevo sistema de computación. Además necesitan tener capacidad de adaptación para interactuar con la gente con o sin una determinada estructura, y habilidad para interactuar con diferentes grupos, con el fin de mantener el éxito del proyecto. Cada grupo tiene su propio lenguaje, valores y estilo de interrelación, por lo que los gerentes de proyecto necesitan ser sensitivos y flexibles, con el fin de cubrir necesidades del proyecto con los demás grupos en la organización.

Los gerentes de proyectos con frecuencia tienen relativamente poca autoridad, por lo que logran mejor su objetivo a través de la comunicación y creando asignaciones y negociaciones interesantes y aportando su propia experiencia.

A pesar de su complejidad, la organización matricial se utiliza por muchas razones:

- ☞ Concentra recursos en un solo proyecto permitiendo una mejor planeación y control para cumplir con las fechas límite.
- ☞ Es más abierta y flexible que la jerarquía tradicional, por lo que puede manejar mejor los cambios de acuer-

do con las normas democráticas de los empleados técnicos. Por ejemplo, se da mayor importancia a la autoridad de un especialista por los conocimientos que aporta al proyecto y menos al nivel jerárquico que existe en la organización permanente.

- ☞ La organización matricial puede aumentar la motivación porque las personas pueden dedicarse más directamente a la terminación de un proyecto de lo que pueden hacerlo en la organización tradicional.
- ☞ También mejora la comunicación estimulando la interacción entre los participantes y reduciendo las inhibiciones que resultan de los niveles jerárquicos formales.

Aunque la organización matricial tiene una aplicación limitada, las entidades donde se aplica son psicológicamente más desarrolladas que aquellas donde funcionan jerarquías tradicionales de trabajo. Su uso es posible en condiciones como las siguientes:

- ☞ En proyectos especiales, particularmente en los más importantes para la entidad
- ☞ Cuando se requieren diversas habilidades ocupacionales, especialmente las de mayor nivel
- ☞ En condiciones de cambio durante la operación del proyecto

- ☞ Ante características complejas de coordinación, solución de problemas y programación
- ☞ Cuando existen grandes necesidades de autoridad por conocimientos y experiencia en comparación con la autoridad funcional existente.

Como ejemplo de aplicación de la estructura matricial está la del Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química INGEOMINAS que dentro de su proceso de modernización la mencionó como una de sus estrategias más destacadas.

Con la adopción de este modelo, y contando con la asesoría y asistencia del Departamento Administrativo de la Función Pública, la Dirección General del INGEOMINAS respondió a las necesidades del Instituto evidenciadas en las etapas de diagnóstico. Con este modelo de estructura esta entidad agilizó y dinamizó el flujo de

información y de comunicaciones, el trabajo interdisciplinario y de equipo, dio solución a los obstáculos que se presentaban en la ejecución de las actividades y tareas institucionales. Además logró el compromiso y sentido de pertenencia de los miembros de la institución por el conocimiento de los objetivos y finalidades de sus áreas y la relación de éstos con la misión y objetivos generales de la entidad. Este esquema plantea una nueva concepción de la administración, donde se comprometió con una nueva actitud frente a la institución porque lleva implícitas otras formas de trabajo, que buscan destacar la investigación científica aplicada al desarrollo económico y social del país.

El principal recurso formal de que dispone INGEOMINAS es la estructura organizacional; puesto que a través de ella se establecen las relaciones jerárquicas, de

autoridad y de división del trabajo que realiza el Instituto en desarrollo de las políticas y prioridades asignadas a la entidad por el Gobierno Nacional.

Para ser coherentes con los principios generales de la modernización y con los lineamientos señalados, así como con el funcionamiento eficiente y el desarrollo integral, el INGEOMINAS cuenta con una estructura orgánica flexible que combina la estructura por programas y proyectos con la estructura funcional por áreas o especialidades del conocimiento; que armoniza las políticas, los planes, los programas y los proyectos con los objetivos, los campos de acción y las actividades propias de cada una de las áreas científicas, tecnológicas y complementarias.

La estructura por programas integra a las personas que trabajan para un mismo fin, independientemente de su ubicación jerárquica, generando una relación sustentada en proyectos, actividades, procesos, tareas y resultados.

Desde esta perspectiva el Instituto se enriqueció por efecto de la multidisciplinariedad, calidad y trabajo en equipo. Esta estructura conserva la flexibilidad que se genera a partir de los proyectos.

La estructura tradicional o funcional agrupa a las personas de acuerdo con lo que hacen, es decir, de acuerdo con su función. Esta concepción de estructura permite acumular experiencia y conocimientos. Su mayor debilidad radica en que no favorece el cambio ni la renovación de soluciones debido a su verticalidad y rigidez.

En consecuencia, una estructura armónica y moderna combina la estructura por programas y la funcional: la estructura matricial. En ella conviven las funciones y los proyectos. Ese tipo de estructura es un complemento y apoyo para el plan de modernización y desarrollo institucional que adelanta el INGEOMINAS, con el fin de consolidarse como el Instituto líder en los campos de la ciencia y la tecnología de la Tierra, exploración y aprovechamiento del

«La organización matricial puede aumentar la motivación porque las personas pueden dedicarse más directamente a la terminación de un proyecto de lo que pueden hacerlo en la organización tradicional.»

«...una estructura armónica y moderna combina la estructura por programas y la funcional: la estructura matricial.»

subsuelo y evaluación de riesgos e impactos geológicos y ambientales.

En términos generales, el plan comprende las siguientes acciones estratégicas:

- ☐ Realizar trabajo integral y multidisciplinario basado en la investigación y apertura científica e institucional, y en una administración con criterios de rentabilidad social y económica.
- ☐ Concebir los programas y los proyectos orientados a la solución de problemas de la comunidad y a contribuir con la gestión del desarrollo de acuerdo con las necesidades del país.
- ☐ Desarrollar el banco de proyectos con objetivos y metas concretas, medibles y con límites en el tiempo a corto, mediano y largo plazo.
- ☐ Promover una cultura organizacional basada en la excelencia y el logro de los objetivos, como factores principales del desarrollo y realización personal e institucional.

Es importante considerar que con este mecanismo se está respondiendo a los retos del proceso de modernización. En este contexto, se ha enfatizado en el cambio de actitud con el fin de posicionar los logros y resultados obtenidos en el marco de este proceso.

La organización matricial ofrece las siguientes ventajas:

1. Uso eficiente de los recursos humanos.

El trabajo que realiza cada empleado en un determinado proyecto permite que otros profesionales le transmitan rápidamente y en forma práctica, conocimientos básicos de sus respectivas especialidades.

2. Flexibilidad en las condiciones de cambio e incertidumbre.

Por su naturaleza, algunas entidades deben tomar decisiones inmediatas, como es el caso de las instituciones que prestan servicios so-

ciales, salud, educación, vivienda, emergencias, que necesitan tener disponible recurso humano especializado y recursos para responder en el momento oportuno.

La adecuación de este tipo de estructuras también permite la interacción constante entre las personas de cada unidad de trabajo y proyectos, lo cual permite un mayor flujo de comunicación, tanto vertical como horizontal.

3. Trabajos en Grupo

a. Excelencia técnica. La interacción de especialistas de un área con otra da mayor dinamismo y actividad en el desarrollo y aceptación de comentarios, puesto que todos hacen parte del objetivo institucional.

b. Mejoramiento de la motivación y el compromiso. La toma de decisiones en el grupo es participativa en diferentes niveles jerárquicos, y por su oportunidad fomenta y abre los niveles de motivación y compromiso.

c. Mayores oportunidades para el desarrollo personal y profesional. Se permite la expresión de diversos puntos de vista y conocimientos en diferentes áreas de trabajo.

4. Además, libera a la alta gerencia de las actividades operativas y cotidianas puesto que son resueltos por el grupo al que se le han delegado estas funciones.

La organización matricial se recomienda para entidades que necesitan que sus funcionarios respondan a cambios rápidos y que están abocados a la incertidumbre del entorno, para lo cual deben desplazar los empleados de un proyecto a otro. Para este tipo de estructuras es necesario contar con: información suficiente y oportuna sobre el campo de trabajo de la entidad, disponibilidad de ingresos y recurso humano altamente calificado.

Empleados del Distrito Capital se rigen por la Ley 27 de 1992

Consejo de Estado*

«**E**l Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, doctor Eduardo González Montoya, remite a la Sala la consulta que concibe en los términos siguientes:

La Comisión Nacional del Servicio Civil, organismo encargado de la administración y la vigilancia de la carrera administrativa y cuyo Presidente es el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, requiere hacer claridad sobre la normatividad aplicable a los empleados de carrera del Distrito Capital, tanto del nivel central como descentralizado.

Para tal efecto, este Departamento, se permite elevar consulta a esa Honorable Corporación, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

1. El Acuerdo No. 12 de 1987, emanado del Concejo Distrital de Bogotá, en virtud de las facultades conferidas por el artículo 13 numeral 12 del Decreto Ley 3133 de 1968, adoptó la carrera administrativa para los empleados de la Administración Central en el Distrito Especial de Bogotá.

Conforme con lo señalado en el párrafo primero del artículo 1 del citado Acuerdo 12, la expresión «Administración Central» comprende el Concejo, la Personería, la Contraloría y la Tesorería, la Alcaldía Mayor, las Secretarías, el Servicio de Salud de Bogotá, los Departamentos Administrativos y los Fondos Rotatorios de estas dependencias.

De acuerdo con lo anterior, quedaron excluidos de la aplicación de las normas contenidas en el Acuerdo No. 12 de 1987 los

empleados del Distrito Capital al servicio de entidades descentralizadas del mismo.

2. En el artículo 65 del mencionado Acuerdo 12 se otorgaron facultades al Alcalde, para crear y organizar el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital y el Consejo Distrital del Servicio Civil, como su órgano asesor. Estas facultades fueron ejercidas a través de los Decretos Nos. 1623 y 1622 del 21 de diciembre de 1987.

Entre las funciones asignadas por el Acuerdo No. 12 al Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital se encuentran las de **administrar la carrera administrativa** con la asesoría del Consejo del Servicio Civil Distrital (artículo 35); la administración y el control de los concursos para las diferentes clases y series de empleos (artículo 37); decidir sobre las reclamaciones que se presenten por irregularidades en los procesos de selección (artículo 49); resolver sobre las solicitudes de escalafonamiento de los empleados en la carrera administrativa y expedir la correspondiente resolución de inscripción (artículo 61); y las señaladas en el artículo 66.

De otra parte, al Consejo del Servicio Civil Distrital se le fijaron las siguientes funciones: asesorar a la administración distrital y al Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital en materia de administración de personal civil al servicio del Distrito; controlar la marcha de la carrera administrativa, tramitando las quejas que por violación de las normas le sean presentadas y solicitar a las autoridades correspondientes la

DOCTRINA

adopción de las medidas y la imposición de las sanciones; emitir conceptos sobre aspectos que según el Acuerdo 12 le correspondan; absolver las consultas sobre el servicio civil y la carrera administrativa que le formulen los distintos organismos de la Administración Distrital y las organizaciones de los empleados distritales, entre otras.

3. El artículo 130 de la Constitución Nacional previó la existencia de una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y la vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter de especial. Estas últimas, conforme lo señaló la Corte Constitucional en Sentencia No. C-391/93, son las previstas en la Constitución Nacional para los siguientes organismos: La Contraloría General de la República (artículo 268, numeral 10); la Procuraduría General de la Nación (artículo 279); la Rama Judicial (artículo 256, numeral 1); la Fiscalía General de la Nación (artículo 253); las Fuerzas Militares (artículo 217); la Policía Nacional (artículo 218).

De tal manera que ha de entenderse que la carrera administrativa establecida por el Acuerdo 12 de 1987 para los empleados del nivel central del Distrito Capital no tiene el carácter de carrera especial y, por lo tanto, se trata de un sistema específico de administración de personal, que debe ser administrado y vigilado por la Comisión Nacional del Servicio Civil, por expreso mandato constitucional.

4. La Ley 27 de 1992, «Por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones», dispuso en el parágrafo del artículo 2 que los empleados del Distrito Capital de Santafé de Bogotá continuarán rigiéndose por las disposiciones contenidas en el Acuerdo 12 de 1987, expedido por el Concejo Distrital de Bogotá, y toda las normas reglamentarias de mismo, en todo aquello que esta ley no modifique o regule expresamente.

La única disposición de la Ley 27 de 1992 que está de manera expresa, dispuso que es aplicable a los empleados inscritos en el escalafón de la carrera administrativa regidos por el Acuerdo 12 de 1987, es la contemplada en el artículo 8 que se refiere a la indemnización por supresión del empleo. (sic).

De otra parte el artículo 30 de la mencionada Ley 27, al señalar las normas que modificaba dejó vigente las existentes sobre la materia en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, es decir, el Acuerdo 12 de 1987.

5. La Ley 27 de 1992, en su artículo 12, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 130 de la Constitución Nacional, creó la Comisión Nacional del Servicio Civil y en el artículo 14 le señaló como función general la de administrar y vigilar la carrera administrativa de los empleados del Estado, con excepción de aquellas que tengan el carácter de especiales. Como funciones específicas le asignó, entre otras, las siguientes:

- Vigilar el cumplimiento de las normas de carrera de los empleados a nivel nacional y territorial. En caso de infracción a las mismas, solicitar a la autoridad competente la imposición de sanciones de multa, suspensión o destitución a los infractores.

- Conocer, de oficio o a petición de parte, de las irregularidades que se presenten en la realización de los procesos de selección, pudiendo dejarlos sin efectos, total o parcialmente; excluir de las listas de elegibles a las personas que hubieren incurrido en violación a las leyes o a los reglamentos que regulan la administración civil al servicio del Estado y ordenar la revocatoria de nombramientos u otros actos administrativos, si comprobare que éstos se efectuaron con violación de las normas que regulan la materia.

- Absolver privativamente las consultas sobre administración de personal que formulen los distintos organismos del Estado y las organizaciones de empleados

del mismo, en los casos en los cuales no les corresponda hacerlo a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado o al Departamento Administrativo del Servicio Civil (hoy de la Función Pública).

- Vigilar que los nombramientos provisionales no excedan el término legal. En caso de infracción, solicitar a la autoridad competente la imposición de las sanciones de multa, suspensión o destitución a los infractores.

- Delegar sus funciones en las Comisiones Seccionales del Servicio Civil.

- Conocer, en segunda instancia, de las decisiones adoptadas por las Comisiones Seccionales del Servicio Civil.

6. El artículo 15 de la citada Ley 27 también dispuso que en cada uno de los Departamentos habrá una Comisión Seccional del Servicio Civil, que cumplirá dentro de su circunscripción, por delegación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, las mismas funciones que ésta cumple. Para el caso de la Comisión Seccional del Departamento de Cundinamarca excluyó, en su integración al Alcalde del Distrito Capital de Santafé de Bogotá y no previó la existencia de una Comisión Seccional para el Distrito Capital.

7. No obstante que por mandato constitucional la Comisión Nacional del Servicio Civil tiene la competencia exclusiva para administrar y vigilar las carreras administrativas de los empleados del Estado, incluidos los sistemas específicos de administración de personal, como es el caso del contenido en el Acuerdo 12 de 1987, la Ley 27 de 1992 al incorporar en ella el citado Acuerdo, dejó subsistentes al Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital y al Consejo Distrital del Servicio Civil, organismos éstos que tienen las mismas funciones que debe cumplir la Comisión Nacional del Servicio Civil.

8. Con fecha de julio 21 de 1993, el Presidente de la República, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo transitorio 41 de la Constitución Nacional, expidió el Decreto Ley 1421. «Por el cual

DOCTRINA

se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá». En el artículo 1 lo organiza como Distrito Capital con autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y de la ley. En el artículo 2 dispone que como entidad territorial que es está sujeto al régimen político, administrativo y fiscal que para él establece expresamente la Constitución, el estatuto contenido en el Decreto Ley 1421 y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dictan. Es así como el inciso 2 del artículo 3 ibídem consagra la prevalencia de dicho estatuto sobre las normas legales de carácter general vigentes para las demás entidades territoriales.

9. El Título VIII del estatuto en comento, referido a los servidores públicos, en el artículo 125 de la Constitución Nacional, establece que los cargos en las entidades del Distrito son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de período fijo, los de libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Y en el inciso 2 dispone que **son aplicables en el Distrito Capital y sus entidades descentralizadas las disposiciones de la Ley 27 de 1992, en los términos allí previstos, y sus disposiciones complementarias.**

De otra parte, el artículo 180 ibídem deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se consulta:

1. ¿Cuál es el alcance de la artículo 126 del Decreto Ley 1421 de 1993 frente a lo dispuesto en el párrafo del artículo 2 de la Ley 27 de 1992?

2. ¿Han quedado insubsistentes las disposiciones relativas a la carrera administrativa contenidas en el Acuerdo 12 de 1987 y, por lo tanto, los empleados del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, tanto del nivel central como del descentralizado, deben regirse por la Ley 27 de 1992?

3. En caso afirmativo, ¿el Departamento Administrativo del Servicio Civil

Distrital y el Consejo Distrital del Servicio Civil carecen de competencia para administrar y vigilar la carrera administrativa de los empleados del Distrito Capital, debiendo asumir estas funciones la Comisión Nacional del Servicio Civil?

En estas circunstancias ¿puede la Comisión Nacional del Servicio Civil delegar en el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital o en el Consejo Distrital del Servicio Civil o en la Comisión Seccional del Servicio Civil de Cundinamarca la función de administrar y vigilar la carrera administrativa de los empleados del Distrito Capital?

4. Por el contrario ¿deberá entenderse que las disposiciones en materia de carrera administrativa contenidas en el Acuerdo 12 de 1987 continúan vigentes en los términos previstos en la Ley 27 de 1992?

En este caso, ¿cuál es el organismo competente para administrar y vigilar la carrera administrativa de los empleados del nivel central del Distrito Capital de Santafé de Bogotá?

La Sala considera:

1. **Antecedentes legales.** En desarrollo de lo dispuesto por el estatuto orgánico del Distrito Especial de Bogotá (Decreto Ley 3133 de 1968, artículo 13, numeral 12), el Concejo Distrital de esa ciudad, mediante la expedición del Acuerdo número 12 de 1987, organizó el régimen de carrera administrativa para el personal al servicio de la Administración Central. Bajo esta última expresión, el Acuerdo mencionado comprendió las siguientes dependencias distritales: la Alcaldía Mayor, las secretarías, los departamentos administrativos, el Servicio de Salud, los fondos rotatorios, el Concejo, la Personería, la Contraloría y la Tesorería.

En sus doce capítulos y 76 artículos, el Acuerdo Distrital número 12 de 1987 abarcó los siguientes aspectos relacionados con la administración de perso-

nal civil y carrera administrativa: Ambito de aplicación; clasificación de los empleos y de los cuadros administrativos; creación, supresión y fusión de empleos; derechos, deberes, prohibiciones e incompatibilidades; capacitación, bienestar social y estímulos; régimen disciplinario; del régimen de la carrera administrativa (objeto, cargos de la administración central que a ella pertenecen, convocatoria del concurso, reclutamiento, lista de elegibles, nombramientos, período de prueba, escalafonamiento, y retiro); órganos para la administración del sistema de carrera administrativa (Departamento Administrativo del servicio Civil Distrital y Consejo Distrital del Servicio Civil); disposiciones transitorias, y disposiciones varias.

En el año de 1992, el Congreso de la República decidió ampliar a los departamentos y municipios el sistema de carrera administrativa, vigente hasta entonces para la Nación y el Distrito Especial de Bogotá (erigido en Distrito Capital de Santafé de Bogotá por mandato del constituyente de 1991). Para el efecto, al expedir la Ley 27 especificó acerca de su cobertura:

Art. 2. Las disposiciones que regulan el régimen de administración de personal civil que presta sus servicios a la Rama Ejecutiva, contenidas en los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968, la Ley 13 de 1984 y la Ley 61 de 1987, sus decretos reglamentarios y las normas que las modifiquen o adicionen son aplicables a los empleados del Estado que prestan sus servicios en las entidades u organismos de los niveles nacional, departamental, distrital **diferentes al distrito capital**, municipal y sus entes descentralizados, en las asambleas departamentales, en los concejos municipales y distritales y en las juntas administradoras locales, excepto las unidades de apoyo que requieran los diputados y concejales (inciso primero). Subraya la Sala.

En el párrafo del mismo artículo y con el fin de evitar equívocos, dispuso:

Los empleados del distrito capital de Santafé de Bogotá, continuarán rigién-

DOCTRINA

dosé por las disposiciones contenidas en el Acuerdo 12 de 1987, expedido por el Concejo Distrital de Bogotá, y todas las normas reglamentarias del mismo; en todo aquellos que esta ley no modifique o regule expresamente.

(Tal como lo explica el consultante en el texto de la consulta remitida a la Sala, la única disposición de la Ley 27 de 1992 que ésta, de manera expresa, dispuso que es aplicable a los empleados inscritos en el escalafón de la carrera administrativa regidos por el Acuerdo 12 de 1987, es la contemplada en el artículo 8 que se refiere a la indemnización por supresión de empleo).

Por otra parte, la Ley 27 de 1992 ordenó el funcionamiento en cada uno de los departamentos, de una Comisión Seccional del Servicio Civil, que cumplirá, dentro del territorio de su jurisdicción y en forma de delegación, las mismas funciones que cumple la Comisión Nacional del Servicio Civil. Y en cuanto a la Comisión Seccional para Cundinamarca, excluyó de su integración al Alcalde Santafé de Bogotá (ibídem, artículo 15).

Finalmente, el nuevo estatuto orgánico del Distrito Capital de Bogotá, expedido por el Gobierno Nacional con fundamento en el precepto contenido en el artículo transitorio 41 de la Constitución Política, no solamente derogó el anterior estatuto sobre la materia (Decreto Ley 3133 de 1968) sino que, en relación con la carrera administrativa, fijó criterios que armonizan con la orientación señalada por la Constitución Política de 1991. En efecto, el Decreto Ley 1421 de 1993 (julio 21), se expresó del modo siguiente:

Art. 126. Los cargos en las entidades del Distrito son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, período fijo, libre nombramiento y remoción los de los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

En el artículo precitado se agregó el siguiente inciso:

Son aplicables en Distrito Capital y sus entidades descentralizadas las disposiciones de la Ley 27 de 1992 en los términos allí previstos, y sus disposiciones complementarias.

2. La función pública en la nueva Constitución. La Carta Política expedida por la Asamblea Nacional Constituyente en 1991 dedicó uno de sus capítulos a regular el tema de la función pública.

Dentro de sus disposiciones, el capítulo en mención estableció el principio según el cual «los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera», exceptuando del mismo los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley; preceptuó que el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes; y adscribió a la Comisión Nacional del Servicio Civil la responsabilidad de administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, «excepción hecha de las que tengan carácter especial».

De manera que si bien la función pública es regulada directamente por la Constitución en sus aspectos fundamentales, ella misma defiere a la ley la determinación de los requisitos y condiciones para acceder a los cargos de carrera así como la posibilidad de otorgar carácter especial a alguna o algunas carreras. En este último aspecto, aunque la ley suprema confiere ese carácter especial a ciertas carreras (la judicial, la militar, la de las contralorías, la de la Procuraduría y la de fiscalía), ello no es óbice para que la ley ordinaria a su turno pueda otorgar, también, condición especial a determinada carrera.

4. La regulación de la carrera administrativa en la capital de la República. La ciudad de Bogotá, capital de la República y del departamento de Cundinamarca,

desde la expedición del decreto legislativo 3640 de 1954, dictado en desarrollo del Acto Legislativo número 1 de 1945, comenzó a tener un régimen jurídico especial, distinto al de los restantes municipios del país. (sic).

Empero, el tema específico relacionado con la carrera administrativa penas empezó a incidir en la organización del personal vinculado al nivel nacional del Estado, cuando el Gobierno decidió impulsar el mandato constitucional respectivo, proveniente del constituyente de 1957, mediante la expedición de los Decretos 2400 y 3074 de 1968. Fue entonces cuando el nuevo estatuto orgánico de Bogotá o Decreto Ley 3133 del mismo año, simultáneamente quiso que en la capital del país rigiera también la carrera administrativa, pero confiriendo el poder regulador al Concejo Distrital de esa ciudad.

Aquel mandato legal encontró desarrollo en el Acuerdo 12 de 1987, «por el cual se adopta la Carrera Administrativa Central del Distrito Especial de Bogotá».

Vigente la carrera administrativa en los niveles nacional y distrital en la forma como sucintamente se deja expuesto, el legislador de 1992 decidió ampliar su cobertura a los niveles departamental y municipal y, para el efecto, dictó la Ley 27 del mismo año, en la cual remitió a los decretos leyes 2400 y 3074 de 1968, así como a sus complementos posteriores (las leyes 13 de 1984 y 61 de 1987), con el fin de que sus disposiciones rigieran igualmente en las administraciones seccionales y locales. Pero de este sistema jurídico exceptuó, de modo expreso, a Bogotá, al señalar que los empleos del distrito capital, «continuarán rigiéndose por las disposiciones contenidas en el Acuerdo 12 de 1987...» (ibídem, artículo 2 párrafo).

Por último, la necesidad de adaptar el estatuto orgánico de Bogotá, proveniente del año de 1968, llevó al constituyente de este último año a consignar la siguiente disposición transitoria:

Art. 41. Si durante los dos años siguientes a la fecha de promulgación de esta Constitución, el Congreso no dicta la ley a que se refieren los artículos 322, 323 y 324, sobre régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, el Gobierno, por una sola vez expedirá las normas correspondientes.

Fue entonces cuando, transcurrido el plazo de dos años sin que el Congreso ejerciera sus funciones en la materia mencionada, en el artículo transcrito, el Gobierno procedió a expedir el estatuto tentativo del régimen especial para Bogotá, mediante el Decreto 1421 del 21 de julio de 1993; al tratar el tema concerniente a carrera administrativa, consignó su voluntad en los siguientes términos textuales:

Art. 126. Son aplicables en el Distrito Capital y sus entidades descentralizadas las disposiciones de la Ley 27 de 1992 en los términos allí previstos, y sus disposiciones complementarias (inciso segundo).

La Sala considera que el anterior mandato del legislador extraordinario de 1993, en materia de carrera administrativa, tiene para el Distrito Capital de Bogotá un doble significado:

a. Amplía la cobertura de la carrera administrativa. Esta carrera, que venía aplicándose únicamente a la administración central por voluntad del estatuto orgánico del año 1968 y del Acuerdo 12 de 1987, en lo sucesivo comprenderá también el sector descentralizado compuesto por los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales, las sociedades de economía mixta y los entes universitarios y autónomos (Decreto Ley 1421 de 1993, art. 54). Y,

b. Remite a la Ley 27 de 1992, con el fin de que en la organización administrativa de Bogotá sean aplicadas sus disposiciones «en los términos allí previstos», y además «sus disposiciones complementarias».

La Sala estima que, mientras la voluntad del Congreso (legislador ordinario) al expedir la Ley 27 de 1992 sobre carrera

administrativa, consistió en prorrogar la vigencia del Acuerdo 12 de 1987, mediante el cual se regulaba un sistema especial de carrera para la administración central distrital, la intención del Gobierno Nacional (legislador extraordinario) expresada mediante la expedición del Decreto Ley 1421 de 1993, fue precisamente la contraria: Que la carrera administrativa en el Distrito Capital se rigiera, tanto en el sector central como en el descentralizado, por las normas previstas en la Ley 27 de 1992 y en sus disposiciones complementarias.

En tal forma, no solamente quedó derogado el parágrafo del artículo 2 de esta última ley sino que perdió toda vigencia el Acuerdo Distrital número 12 de 1987, expedido con fundamento en el Decreto ley 3133 de 1968, a su vez dictado por el Gobierno en una época en que la Constitución otorgaba a la ley la atribución de «dictar las normas correspondientes a la carrera administrativa» (Constitución de 1886, art. 76, numeral 10).

Como consecuencia, la nueva ley sobre carrera administrativa para las administraciones nacional, departamental, dis-

**...Han quedado
insubsistentes las
disposiciones
relativas a la
carrera
administrativa
contenidas en el
Acuerdo 12 de
1987...**

trital y municipal (Ley 27 de 1992), que había exceptuado de su cobertura los regímenes especiales de carrera y de manera expresa, el régimen para el Distrito Capital contenido en el Acuerdo 12 de 1987, amplía su campo de aplicación a Bogotá por mandato del Decreto Ley 1421 de 1993 o estatuto especial para dicha ciudad.

De conformidad con las consideraciones expuestas, la Sala responde:

1. El artículo 126 del Decreto Ley 1421 de 1993 derogó el parágrafo del artículo 2 de la Ley 27 de 1992.

2. Han quedado insubsistentes las disposiciones relativas a la carrera administrativa contenidas en el Acuerdo 12 de 1987, expedido por el Concejo Distrital de Bogotá, sin perjuicio de las situaciones jurídicas constituídas por dicho Acuerdo. Por consiguiente, los empleados del Distrito Capital, tanto del nivel central como del descentralizado deben regirse por la Ley 27 de 1992 y sus decretos reglamentarios.

En materia disciplinaria, tal como lo sostuvo la Sala en reciente consulta, a dichos empleados les son aplicables las disposiciones del Decreto Ley 142 de 1993 y, en lo no previsto en esta norma, las de la Ley 13 de 1984 y su Decreto Reglamentario 482 de 1985.

3. El Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital y el Consejo Distrital del Servicio Civil, perdieron competencia para administrar y vigilar la carrera administrativa de los empleados del Distrito Capital, por mandato del artículo 126 Decreto Ley 1421 de 1993 y, por consiguiente, estas funciones deben ser asumidas por la Comisión Nacional del Servicio Civil, a que se refieren los artículos 130 de la Constitución y 12 a 14 de la Ley 27 de 1992.

4. La Comisión Nacional del Servicio Civil puede delegar en el Consejo Distrital del Servicio Civil la función de administrar y vigilar la carrera administrativa de los empleados del Distrito Capital».

(Extracto del concepto del 15 de abril de 1994 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Consejero Ponente: Dr. Javier Henao Hidrón. Rad. 586)

DOCTRINA

Hay inhabilidad para efectuar nombramientos en periodo de prueba de concursantes que tengan parentesco con el nominador o con miembros de corporaciones públicas



Comisión Nacional del Servicio Civil*

«**E**l Constituyente de 1991 elevó a norma de rango constitucional la carrera administrativa, al consagrar en el artículo 125 de la Constitución Nacional que los empleos en los órganos y en las entidades del Estado son de carrera administrativa, con excepción de las de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que establezca la ley.

Así mismo dispuso que el ingreso, la permanencia y la promoción en empleos de carrera, se hará exclusivamente con base en el mérito sin que condiciones de tipo político o de otra índole, puedan tener ingerencia en ello. Dispuso igualmente que el retiro del servicio sólo podrá producirse por calificación de servicios, por violación al régimen disciplinario y por las demás causales señaladas en la ley.

El Congreso Nacional en cumplimiento del Mandato Constitucional contenido en el artículo transitorio 21 de la Constitución Política, expidió la Ley 27 de 1992 por la cual se desarrollan los principios con-

grados en el artículo 125 de la Carta Fundamental.

A través de esta ley se hace extensivo el sistema de carrera administrativa a los servidores del Estado que carecían de él, al disponer para ellos la aplicación de las disposiciones contenidas en los Decretos-Leyes 2400 y 3074 de 1968, la Ley 61 de 1987 y las normas que las modifiquen o adicionen.

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 27 de 1992, la eficiencia, como objetivo principal de la Carrera Administrativa, se traduce en una adecuada gestión de los asuntos que le competen al Estado de tal manera que pueda contarse con servidores públicos cuya experiencia, conocimientos y dedicación garanticen cada vez con mejores índices de resultados, su aptitud para atender las responsabilidades confiadas a los entes públicos.

Por lo tanto, serán los conocimientos, la experiencia, las aptitudes y el rendimiento en el desempeño, los que determinen el ingreso, la permanencia, la estabilidad, el

ascenso, y el retiro, tal como lo dispone el artículo 125 de la Constitución Nacional.

Ahora bien, en aras de que los empleos de la administración pública no estén sometidos a los vaivenes burocráticos, el mismo constituyente en el artículo 126 de la carta dispuso que «los servidores públicos no podrán nombrar como empleados a personas con los cuales se tenga parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quién estén ligados por matrimonio o unión permanente. Tampoco podrán designar a personas vinculadas por los mismos lazos con servidores públicos competente para intervenir.

Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos» (se resalta).

Debe entenderse que la inhabilidad contenida en el artículo 126 de la Constitución, está dirigida al empleado del Estado que tenga la facultad nominadora para de-

signar en un empleo público a las personas con parentesco en los términos allí señalados, o con quien tenga vínculos maritales de derecho o de hecho. Dicha inhabilidad es igualmente predicable para aquellos empleados que puedan en un momento dado intervenir en la toma de una decisión de esta naturaleza.

Pero fue el mismo constituyente que en procura de armonizar los preceptos constitucionales, exceptuó de tal inhabilidad a aquellos empleados que efectúen nombramientos de acuerdo a las normas legales vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos, es decir, las atinentes a la carrera administrativa. Esta previsión contenida en el inciso 2 del artículo 126 de la Constitución Política era necesaria, toda vez que el mérito como columna vertebral del sistema de carrera administrativa es un mecanismo que le permite al Estado que a través de la selección de personal por concurso, lleguen a la administración pública los mejores.

La inhabilidad contenida en el artículo 126 de la Constitución Nacional está en consonancia con el artículo 292 ibídem cuando señala que «los diputados y concejales y sus parientes dentro del grado que señale la ley no podrán formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas del respectivo departamento, distrito o municipio.

No podrán ser designados funcionarios de la correspondiente entidad territorial los cónyuges o compañeros permanentes de los diputados y concejales, ni sus parientes en el segundo grado de consanguinidad primero de afinidad o único civil». (Se resalta).

Se tiene entonces que esta prohibición está relacionada con los nombramientos ordinarios que recaen en empleos de libre nombramiento y remoción y aún en cargos de carrera administrativa cuando se presenta una vinculación a través de nombramiento provisional, más no es predicable de las que se presenten como consecuencia de la superación de un proceso de selección, en el cual

Se tiene entonces que esta prohibición está relacionada con los nombramientos ordinarios que recaen en empleos de libre nombramiento y remoción...

el aspirante ha demostrado a través del mérito que es merecedor del empleo por proveer y en consecuencia, será nombrado en período de prueba si resultare elegido.

Dicha afirmación se soporta en la interpretación armónica de los artículos 126 y 292 de la Constitución Política.

De lo expuesto, se concluye que no existe inhabilidad para los nominadores o miembros de corporaciones públicas que efectúen nombramientos en período de prueba como resultado de un proceso de selección en el cual han participado parientes afines, consanguíneos o con grado de parentesco civil con aquellos.

Finalmente es oportuno traer a colación la parte pertinente del proyecto de ley¹ que cursa actualmente en el Congreso, por el cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización de los municipios, el cual señala:

«Artículo 52o. Prohibiciones relativas a cónyuges, compañeros permanentes y parientes de los Concejales.

Los Concejales no podrán nombrar elegir o designar como servidores públicos a personas con las cuales los concejales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente. Tampoco podrán designar a personas designadas con los mismos lazos con servidores públi-

cos competentes para intervenir en su designación.

Los cónyuges o compañeros permanentes de los concejales y sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, no podrán ser designados funcionarios del respectivo municipio.

Los cónyuges o compañeros permanentes de los concejales y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, no podrán ser miembros de juntas o concejos directivos de entidades de los sectores central o descentralizado del correspondiente municipio.

Parágrafo 1. Es nulo todo nombramiento o designación que se haga en contravención a lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 2. Se exceptúan de lo previsto en este artículo, los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre carrera administrativa» (se resalta)

Por tal motivo, el Contralor del municipio de Santa Rosa de Cabal podrá designar a la persona que ocupó el primer lugar en la lista de elegibles para el cargo de Revisora del ente fiscalizador.»

¹ Este proyecto se convirtió en la Ley No. 136 de 1994.

(Extracto del concepto del 31 de mayo de 1994, Comisión Nacional del Servicio Civil)

DOCTRINA

Calificación de servicios

Procede para el personal de carrera, escalafonado o no

Comisión Nacional del Servicio Civil*

«**E**n relación con algunas inquietudes sobre la calificación de servicios, frente a las nuevas normas que la regulan, la Comisión Nacional del Servicio Civil en sesión celebrada el 22 de marzo del presente año, consideró:

La Ley 27 de 1992, en su artículo 9, señala que el nombramiento del empleado escalafonado en la carrera deberá declararse insubsistente por la autoridad nominadora cuando haya obtenido una calificación de servicios no satisfactoria, para lo cual deberá oírse previamente el concepto no vinculante de la Comisión de Personal.

A su vez, el Decreto Ley 1222 de 1993, en su artículo 11, dispone que aprobado el período de prueba por obtener calificación de servicios satisfactoria el empleado nombrado por concurso abierto **adquiere los derechos de carrera** y deberá ser inscrito en el escalafón y al empleado ascendido le será actualizado el mismo.

Conforme con lo señalado en el artículo 17 del citado Decreto Ley 1222, la calificación de servicios deberá tenerse en cuenta para: a) Determinar la permanencia o el retiro en el servicio; b) Escalafonar en carrera; c) Participar en concursos de ascenso; d) Otorgar becas y comisiones de estudio; e) Conceder estí-

mulos a los empleados; f) Evaluar los procesos de selección; y g) Formular programas de capacitación.

El artículo 19 *ibídem* establece que los empleados de carrera deberán ser calificados anualmente. De esta calificación harán parte las evaluaciones que se les hayan efectuado por cambio temporal o definitivo de cargo o de jefe inmediato. No obstante, cuando el jefe del organismo reciba información de que el rendimiento, la calidad del trabajo o el comportamiento laboral no estén acordes con un eficiente desempeño, podrá ordenar que se les califiquen sus servicios. **Si la calificación no fuere satisfactoria deberá declararse insubsistente el nombramiento.**

Igualmente, en el artículo 23 del citado Decreto Ley 1222 se consagra que el nombramiento del empleado escalafonado en carrera deberá declararse insubsistente por la autoridad nominadora cuando haya obtenido una calificación de servicios no satisfactoria, para lo cual deberá oírse previamente el concepto no vinculante de la comisión de personal.

De otra parte, al reglamentarse el Decreto Ley 1222 de 1993 mediante el Decreto 256 de 1994, éste, en su artículo 56 dispone que **los empleados de carrera deberán ser calificados** en los siguientes casos:

«1. Por período anual comprendido entre el 1 de marzo y el último día de febrero, para los empleados vinculados a entidades del orden nacional (...).

Esta calificación deberá producirse dentro de los quince (15) días calendario siguientes al vencimiento del período a calificar.

2. Cuando así lo ordene, por escrito, el jefe del organismo en caso de recibir la información a que hace referencia el artículo 19 del Decreto Ley 1222 de 1993. Esta calificación no podrá ordenarse antes de transcurridos tres (3) meses de producida la resolución de inscripción en la carrera o de efectuada la última calificación, según el caso y deberá comprender todo el período no calificado, hasta el momento de la orden.

Cuando el empleado no haya servido la totalidad del año objeto de la calificación, se calificarán los servicios correspondientes al período laborado cuando éste sea superior a treinta (30) días calendario; los períodos inferiores a este lapso, serán calificados conjuntamente con el período siguiente.».

Se observa que los artículos 19 del Decreto Ley 1222 de 1993 y 56 del Decreto Reglamentario 256 de 1994, consagran de manera expresa la calificación de servicios

para los empleados de carrera administrativa, entre quienes se encuentran aquellos que habiendo superado el periodo de prueba no han sido inscritos en el escalafón, ya que el mencionado artículo 11 del Decreto Ley 1222 de 1993 señala que estos empleados adquieren los derechos de carrera una vez superado dicho período.

Significa lo anterior, que son empleados de carrera administrativa, y, por lo tanto, sus servicios deben ser calificados en los términos y en las oportunidades establecidos en las citadas normas, los que se encuentran inscritos en el escalafón y aquellos que habiendo superado el período de prueba no han sido escalafonados.

No obstante que el Decreto-Ley 1222 de 1993, en los artículos 19 y 23, al señalar los efectos de la calificación de servicios no satisfactoria, habla indistintamente de empleados de carrera y de empleados escalafonados, deberá entenderse que ante una calificación de esta naturaleza, los nombramientos de éstos deberán declararse insubsistentes. Su retiro del servicio deberá producirse sin tener en cuenta si se ha proferido la resolución de inscripción en el escalafón correspondiente, ya que como lo ha afirmado el Consejo de Estado en reiteradas oportunidades, este acto administrativo es declarativo del derecho que ya ha

adquirido el empleado al superar el período de prueba, es decir, es una mera confirmación del mismo.

No podría ser otra la interpretación de lo dispuesto en estas normas, porque, de lo contrario, equivaldría a dar un tratamiento diferente a empleados con iguales derechos frente a una misma situación, como es la de la calificación de servicios no satisfactoria, al pretender que quienes han superado el período de prueba y no hayan sido inscritos en el escalafón puedan tener un fuero de estabilidad mayor al de aquellos ya inscritos en el mismo.

El objetivo primario de la carrera administrativa es la eficiencia de la administración pública y ésta no podría lograrse si se permitiera la permanencia en el servicio de aquellos empleados de carrera que hubieren demostrado bajo rendimiento en el ejercicio de sus empleos, por el sólo hecho de no haberse proferido la resolución que los inscriba en el escalafón.

Si la calificación de servicios, en los términos y en las oportunidades señalados en las normas, fue consagrada para los empleados de carrera, independientemente de que se encuentren escalafonados o no, es lógico concluir que debe producir siempre los mismos efectos para unos y para otros. Por que cuál sería, entonces, el objeto

de la calificación ordenada en la norma para los empleados de carrera no escalafonados, si aquella, en caso de resultar insatisfactoria, no pudiera producir como resultado la declaratoria de insubsistencia de sus nombramientos, máxime si se tiene en cuenta que la primera finalidad señalada para la calificación de servicios en el Decreto-Ley 1222 de 1993 es precisamente determinar la permanencia o el retiro del servicio?

Permitir la permanencia en el servicio de empleados de carrera no escalafonados que han sido calificados insatisfactoriamente contrariaría flagrantemente los principios constitucionales y legales de la carrera administrativa y propiciaría la inmovilidad de éstos, ya que bastaría con omitirse la expedición de la resolución de inscripción en el escalafón, confirmatoria de los derechos de carrera, para impedir el retiro de empleados ineficientes, ante la imposibilidad de darle a la calificación de servicios no satisfactoria de éstos, el único efecto que la ley le ha señalado, como es la declaratoria de insubsistencia de sus nombramientos.

Deberá concluirse necesariamente que aunque puedan existir impresiones en la redacción de las normas en comento, el espíritu del Legislador es el mismo del Constituyente del 91 cuando dispuso que el retiro de los empleados de carrera se hará, entre otros, por calificación no satisfactoria en el desempeño de sus funciones.

De tal suerte que si un empleado de carrera, esté o no escalafonado, obtiene calificación de servicios no satisfactoria, su nombramiento deberá ser declarado insubsistente por la autoridad nominadora.

Con relación a los empleados escalafonados que han pasado a otro empleo de carrera en virtud de un concurso de ascenso a quienes aún no se les ha tramitado la actualización de su escalafón, se tiene que éstos deben ser igualmente calificados en las oportunidades señaladas en el artículo 56 del Decreto 256 de 1994 y en caso de obtener calificación de servicios no satis-

**...si un empleado de carrera, esté
o no escalafonado, obtiene
calificación de servicios no
satisfactoria, su nombramiento
deberá ser declarado insubsistente...**

DOCTRINA

factoria, procederá la declaratoria de insubsistencia de su nombramiento.

Ahora bien, en lo que respecta a los artículos 17 del Decreto Ley 1222 de 1993 y 54 del Decreto Reglamentario 256 de 1994, en relación con la naturaleza de la calificación de servicios, se tiene que ésta, desde el punto de vista del empleado, tiene el carácter de un derecho derivado de su status de empleado de carrera, ya que de ella depende una serie de estímulos y de garantías que las normas de carrera han consagrado en su favor. Pero al mismo tiempo la calificación de servicios, de conformidad con el artículo 20 del Decreto Ley 1222 de 1993, se convierte en una obligación tanto para el empleado que debe ser calificado como para el calificador.

Es así como el empleado responsable de calificar los servicios del personal, está en la obligación de hacerlo dentro de los quince (15) días calendario siguientes al vencimiento del término señalado en el artículo 56 del Decreto Reglamentario 256 de 1994. A su vez los empleados que deban ser calificados, tienen la obligación de solicitar su calificación cuando ésta no se produzca dentro de los dos (2) días siguientes al vencimiento del término establecido para el calificador. El incumplimiento de este deber implica responsabilidades de carácter disciplinario tanto para el calificador como para el calificado y el jefe de personal de la entidad, o quien haga sus veces, será el responsable de velar por el cumplimiento de lo dispuesto en el citado artículo 20 del Decreto Ley 1222 de 1993.

De acuerdo con lo expuesto, se concluye que usted estaba en la obligación de calificar, dentro de los primeros quince días calendario del mes de marzo, tanto a los empleados que han superado, desde hace más de treinta días, el periodo de prueba y que aún no han sido inscritos en el escalafón, como a los que estando inscritos no han obtenido la actualización del mismo.»

(Extracto del concepto del 25 de marzo de 1994, Comisión Nacional del Servicio Civil)

Declaratoria de insubsistencia Es procedente para quienes no cumplieron los requisitos del artículo 22 de la Ley 27 de 1992

Comisión Nacional del Servicio Civil*



«...Aquellos empleados del nivel territorial que dentro del término señalado por el artículo 22 de la Ley 27 de 1992, es decir, que a 28 de diciembre de 1993 no acreditaron los requisitos exigidos por la misma ley para ingresar en forma extraordinaria al escalafón de la carrera administrativa continúan con la calidad de libre nombramiento y remoción, pudiendo la administración retirarlos del servicio en cualquier momento, mediante la expedición del acto administrativo correspondiente. En este caso deberá convocarse a concurso el empleo vacante definitivamente para seleccionar al titular del mismo. Mientras se tramita el respectivo proceso de selección, podrá, de preferencia, encargarse de ese empleo a un funcionario que se encuentre escalafonado y que reúna los requisitos exigidos para dicho empleo. De no ser posible, por no existir personal escalafonado con los requisitos para el empleo, se proveerá temporalmente mediante nombramiento provisional.

En el evento de que el nominador, en virtud de la facultad discrecional que tiene, permita la permanencia en el servicio de estos empleados, deberá, por mandato del parágrafo del artículo 22 de la Ley 27 citada, organizar programas de capacitación y perfeccionamiento susceptibles de ser considerados como compensación de requisitos que permita a aquellos empleados su inscripción extraordinaria en el escalafón, en los términos contenidos en el artículo 6 del Decreto 1224 de 1993, caso en el cual no será procedente convocar a concurso los empleos ocupados por aquellos empleados que se estén capacitando con miras a compensar los requisitos para el empleo y su posterior inscripción extraordinaria en la carrera...»

(Extracto del concepto del 21 de enero de 1994, Comisión Nacional del Servicio Civil)

El reintegro
de un
empleado,
por orden
judicial, no
puede
vulnerar los
derechos de
carrera de un
tercero

«...En lo que respecta al cumplimiento de la decisión judicial, mediante la cual se ha ordenado el reintegro de un funcionario que fue retirado de un empleo que actualmente es de carrera y que se encuentra desempeñado por otro inscrito en el escalafón, se considera que la administración está en la obligación de sujetarse estrictamente a aquella en los términos señalados en la respectiva providencia.

Pero para efecto de acatar dicha orden, no podrán vulnerarse los derechos adquiridos por el empleado ya inscrito en el escalafón, ya que el retiro de éste, como es reglado, sólo podrá producirse por haber obtenido calificación no satisfactoria de servicios, por destitución como resultado de un proceso disciplinario y por las demás causales establecidas en la ley, entre ellas, por decisión judicial. En este último caso, ha de entenderse que la decisión judicial debe referirse directamente al funcionario escalafonado, más no, como en el caso planteado, a un tercero.

De no ser posible el reintegro del empleado en el mismo cargo que desempeñaba al momento de su desvinculación, por encontrarse actualmente ocupado por un empleado escalafonado, la administración tendrá que reintegrarlo en otro empleo de igual o de superior categoría que se encuentre vacante o desempeñado por empleado con nombramiento provisional o por encargo o por quien tenga la calidad de libre nombramiento y remoción. De no existir estas posibilidades, la administración, para dar cumplimiento a la orden judicial, debe proceder a crear el empleo dentro de la planta de personal.

De otro lado, teniendo en cuenta que la providencia del Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas al ordenar el reintegro del empleado restablecido en su derecho, determina que «para todos los efectos legales no ha habido solución de continuidad en los servicios prestados», se concluye que dicho empleado a 29 de diciembre de 1992 prestaba sus servicios en la administración y, por lo tanto, si el empleo del cual fue retirado es de carrera administrativa, de acuerdo con la ley, tendrá derecho a solicitar su inscripción extraordinaria en el escalafón en los términos contenidos en el artículo 22 de la Ley 27 de 1992...»

(Extracto del concepto del 21 de enero de 1994. Comisión Nacional del Servicio Civil)

Comisión Nacional del Servicio Civil*

DOCTRINA

Nombramientos en período de prueba efectuados antes del 18 de junio de 1993

Régimen Aplicable

Comisión Nacional del Servicio Civil*

«**E**n relación con los nombramientos en período de prueba efectuados durante el período de transición del Decreto Reglamentario 1950 de 1973 y el Decreto Ley 1222 de 1993, la Comisión Nacional del Servicio Civil en su sesión del día 25 de abril de 1994, consideró:

Analizada la información contenida en el oficio 474, se concluye que si bien es cierto que las convocatorias y los nombramientos en período de prueba, efectuados como consecuencia de los procesos de selección en él relacionadas, se ajustaron a las disposiciones vigentes al tiempo en que ellos se dieron, también lo es que por efectos de la ley en el tiempo, los mismos pueden ser modificados al entrar a regir nuevas normas que regulen la misma materia de una manera distinta, así lo expresó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado al responder la consulta que

sobre el particular le formulara el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, dijo en esa oportunidad la mencionada Corporación: «3) Los procesos de selección de personal para el servicio público en la administración nacional, deben ceñirse a lo previsto por el Decreto Ley 1222 de 1993. Por tanto, los procesos que se hubieren iniciado antes de la fecha de su vigencia, deben modificarse para que los trámites se sometan a las nuevas disposiciones, los cuales tienen efecto inmediato y deben ser observadas desde su promulgación».

No se pone en duda la legalidad de lo expresado por la Sala de Consulta, pero se cuestionan los efectos que la aplicación de plano de dicho concepto conlleva en la práctica administrativa, toda vez que crea incertidumbre en situaciones que a la fecha de expedición del Decreto Ley 1222 de 1993, ya se encontraban definidos, como

eran los nombramientos en período de prueba realizados antes del 28 de junio de 1993; por tal motivo, a juicio de la Comisión Nacional del Servicio Civil, y para unificar criterios, el referido concepto debe interpretarse bajo los siguientes parámetros:

1. Aquellas personas que fueron nombradas en período de prueba y tomaron posesión de sus empleos con anterioridad al 28 de junio de 1993, dicho período tendrá una duración igual a la fijada en la convocatoria;

2. Quienes igualmente fueron nombrados en período de prueba antes de entrar en vigencia el Decreto Ley 1222 de 1993, pero tomaron posesión del cargo con posterioridad a la fecha antes indicada, el período de prueba será el señalado en el artículo 10 del Decreto Ley 1222 de 1993, o sea, de cuatro meses».

(Extracto del concepto del 29 de abril de 1994, Comisión Nacional del Servicio Civil)

Administración Central Nacional

Son de carrera administrativa los empleos de jefe de oficina y de división, entre otros

Corte Constitucional*

«**L**a carrera administrativa tuvo su primera recepción en la legislación colombiana en la Ley 165 de 1938, cuyo artículo 4 estableció, como regla general, que todos los empleados que prestaron sus servicios en los ramos fiscal y administrativo, conforme a los artículos 39 y 40 del código del Régimen Político y Municipal, quedaban sujetos a la carrera administrativa; pero se estableció en aquel artículo la excepción a la regla general. El tenor de la norma es el siguiente:

«Art. 4. Para los efectos de la presente Ley quedan comprendidos en la carrera administrativa todos los empleados públicos que presten sus servicios en los ramos fiscal y administrativo, conforme a los artículos 39 y 40 del Código Político y Municipal, con las siguientes excepciones:

- a. Los empleados que ejerzan jurisdicción o autoridad y sus secretarios;
- b. Los agentes del Presidente de la República o de los Gobernadores, Intendentes y Comisarios, y aquellos que aunque no tengan tal carácter, su designación tenga una significación esencialmente política, como los secretarios de los ministros, gobernadores, intendentes y comisarios;
- c. Los empleados nombrados por las cámaras legislativas, por las asambleas departamentales y por los consejos;
- d. Los empleados y agentes de policía y resguardos de rentas;
- e. Los empleados del ramo electoral;
- f. Los funcionarios del ministerio público;
- g. Los empleados de la presidencia de la república;
- h. Los que estén incorporados en carreras especiales; e

- i. Los demás, que a juicio del Gobierno, tengan funciones políticas o económicas que se rijan por un estatuto distinto del de la carrera administrativa».

Resulta oportuno recordar que fue en la Reforma Constitucional plebiscitaria del 1 de diciembre de 1957 la que elevó a canon constitucional la carrera administrativa. En efecto, en virtud del artículo 5 del plebiscito, el artículo 62 de la Carta Política quedó así:

«Art 62...

«El presidente de la república, los gobernadores, los alcaldes, y en general todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podrán ejercerla sino dentro de la norma que expida el congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido (art. 5 del plebiscito de 10 de diciembre de 1957).

A los empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho de sufragio.

El quebrantamiento de esta prohibición constituye causal de mala conducta (art. 6 del plebiscito de 1 de diciembre de 1957).

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la carrera administrativa, o su destitución o promoción (art. 7 del plebiscito de 1 de diciembre de 1957)».

Como es bien sabido, el plebiscito de 1957 fue la primera manifestación directa, en materia de Reforma Constitucional, del constituyente primario en la historia de Colombia. Lo que lo movió

JURISPRUDENCIA

a elevar la carrera administrativa a canon constitucional, fue, dentro del espíritu que inspiró ese trascendental proceso, garantizar la estabilidad en los cargos públicos, con base en la experiencia, la eficiencia y la honestidad es el desempeño de los mismos, sustrayéndolos a los vaivenes, manipulaciones y contingencias de la lucha político-partidista, que hasta entonces había llevado a que cada vez que se producía un cambio de gobierno y el poder político era conquistado por uno de los partidos tradicionales, sistemáticamente excluía a los miembros del otro partido de la participación en los cargos públicos, aún en los niveles más bajos.

Posteriormente, con base en la reforma plebiscitaria, el Decreto Ley 1732 de 1960 distribuyó en dos sectores los empleos públicos: los de carrera administrativa, como regla general, y los de libre nombramiento y remoción. El artículo 36 de este Decreto dispuso:

«Artículo 36. Pertenecen a la carrera administrativa todos los empleos del servicio civil, con excepción de los que desempeñan:

- «a. Los funcionarios elegidos o designados por período fijo, sin que exista facultad legal de removerlos libremente;
- b. Los ministros del despacho, jefe de departamento administrativo, gobernadores, intendentes, comisarios, alcaldes y los secretarios de los respectivos despachos, así como los secretarios privados de los funcionarios mencionados anteriormente;
- c. Los embajadores, ministros plenipotenciarios, jefes de misión diplomática y el personal de misiones especiales en el exterior;
- d. El superintendente bancario, el de sociedades anónimas y sus delegados;
- e. El presidente, gerente, director o persona que sea representante legal de un establecimiento público y los miembros de las juntas directivas del mismo;
- f. Los funcionarios del despacho del Presidente de la República y los jefes de servicio del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República;
- g. Los funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil, cuya designación está especialmente regulada en la ley, y el personal civil del Ministerio de Guerra;
- h. Los miembros de los consejos nacionales de los ministerios, los de organismos similares y los de juntas directivas y comisiones asesoras;
- i. Quienes presten sus servicios por tiempo parcial o discontinuo»

Igualmente, el artículo 3 del Decreto 2400 de 1968, mantuvo la carrera administrativa como principio genérico:

Los empleos según su naturaleza y forma como deben ser provistos se dividen en de libre nombramiento y remoción y de carrera.

«Son de libre nombramiento y remoción las personas que desempeñan los empleos que se señalan a continuación:

- «a. Ministros del despacho, jefes de departamento administrativo, superintendentes, viceministros, secretarios generales del ministerio y departamento administrativo y presidente, gerentes o directores de establecimientos públicos, o de empresas industriales y comerciales del Estado;
- b. Los empleos correspondientes a la planta de personal de los despachos de los funcionarios mencionados anteriormente.
- c. Los empleados de la presidencia de la República;
- d. Los empleados de servicio exterior de conformidad con las normas que regulan la carrera diplomática y consular;
- e. Los empleos de agentes secretos y detectives;
- f. Los empleos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, cuya designación está regulada por leyes especiales.

«Son de carrera los demás empleos de la Rama Ejecutiva...»

El artículo 62 de la Constitución anterior limitó la atribución nominadora del Presidente de la República, de los gobernadores y de los alcaldes, ya que, conforme a ella, el libre nombramiento y remoción sólo podía hacerse «de acuerdo con las normas que expida el Congreso para establecer y regular las condiciones del acceso al servicio público, de ascensos por méritos y antigüedad, de jubilación, retiros o despidos». La situación jurídica anterior a la carta de 1991, como lo resume el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, era la siguiente:

- a. El artículo 62 de la Constitución disponía que todo nombramiento y remoción debía ajustarse a las normas expedidas por el legislativo, tendientes a regular, entre otras cosas, las condiciones de acceso al servicio y las de retiro o despido de él.
- b. La Ley 65 de 1967, artículo 1, ordinal g), facultó al presidente para «modificar las normas que regulan la clasificación de los empleos», lo que incluye la facultad de clasificar, reclasificar o variar lo ya organizado, ya que todo ello está incluido en la atribución de modificar las normas que rigen el sistema.
- c. En ejercicio de la anterior facultad, el ejecutivo expidió los Decretos Nos. 2400 y 3074 de 1968, a los cuales pertenecen las normas acusadas».

La Ley 61 de 1987 constituye la última innovación legislativa en materia de función pública, durante la vigencia de la Constitución de 1886. En efecto, tal ley hizo una nueva clasificación de los cargos de carrera y los de libre nombramiento y remoción: reguló lo relativo a la pérdida de los derechos de carrera, la calificación de servicios y los nombramientos provisionales. El artículo 1 de esta Ley sustituyó el artículo 3 del Decreto Ley 2400 de 1968, y señaló como excepción a la regla general, el sistema de libre nombramiento y remoción. Los empleos no enunciados allí deben considerarse de carrera administrativa. Dicho artículo estipula:

«Son empleos de libre nombramiento y remoción, los siguientes:

- a. Los Ministros, Jefes de Departamento Administrativo, Viceministro, Subjefe de Departamento Administrativo, Secretario General, Consejero Asesor, Director General, Superintendente, Superintendente Delegado, Jefe de Unidad Administrativa Especial, Secretario Privado, Jefe de Oficina y los demás empleos de Jefe de Unidad que tengan una jerarquía superior a Jefe de Sección;
- b. En los establecimientos públicos; los del Presidente, Director o Gerente y Rector; los de Vicepresidente, Subdirector o Subgerente, Vicerrector y Decano; los de Secretario General, Secretario de Junta y Secretario Privado; los de Asesor, Consejero, Jefe de División y los demás empleos de Jefe de Unidad que tengan una jerarquía superior a Jefe de Sección, además los que señale en los estatutos orgánicos de dichas entidades;
- c. Los empleos de los Despachos de los Ministros, de los Jefes de Departamento Administrativo, de los Viceministros de los Presidentes, de los Directores o Gerentes de Establecimientos Públicos, de los Rectores, de los Vicerrectores y de los Decanos de las Universidades;
- d. Los empleos de la Presidencia de la República;
- e. Los empleos del servicio exterior de conformidad con las normas que regulan la carrera diplomática y consular;
- f. Los de la Dirección General de Aduanas;
- g. Los de la Dirección General de Impuestos y los del Centro de Información y Sistemas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público;
- h. Los de agente secreto y detective;
- i. Los empleados públicos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, y
- j. Los de tiempo parcial.

Son de carrera los demás empleos no señalados como de libre nombramiento y remoción...».

2.1 Distinción entre Gobierno y Administración

Es conveniente hacer una distinción entre gobierno y administración, ya que el sistema de carrera no tiene una función política, sino administrativa. En efecto, el gobierno es, ante todo, una estructura política, es decir, conlleva un manejo del poder político encaminado hacia los efectos sociales de nivel general. El Gobierno, pues, supone la sistematización de un programa político, así como la ejecución de los principios doctrinarios, mediante el uso del poder.

El gobierno obra sobre toda la comunidad, directa o indirectamente. Ahora bien, su labor general ha de ser la conformación del orden social, es decir, la comunidad ordenada de acuerdo con la inclinación social del ser humano. En otras palabras, gobierno es orden político.

En cambio, administración significa la ordenación técnica sobre los recursos existentes, con el fin de conformar un orden, que ya no es general, sino adecuado a las circunstancias concretas. Los criterios administrativos se subordinan a los criterios políticos, así como la parte se ordena al todo.

La administración desarrolla algunos programas políticos, pero de modo concreto y no general, con criterios de manejo técnico, amparada por el poder político, pero no manejando dicho poder de manera inmediata.

2.2 Fines que persigue la Carrera Administrativa

El sistema de carrera administrativa tiene como finalidad la realización de los principios de eficacia y eficiencia en la función pública, así como procurar la estabilidad en los cargos públicos, con base en estos principios y en la honestidad en el desempeño de los mismos. Se busca que la administración esté conformada por personas aptas desde los puntos de vista de capacitación profesional e idoneidad moral, para que la función que cumplan sea acorde con las finalidades perfectivas que el interés general espera de los empleados que prestan sus servicios al Estado. El elemento objetivo de la eficiencia es el determinante de la estabilidad laboral, por cuanto es su principio de razón suficiente. No se trata de una permanencia en el cargo por razones ajenas a la efectividad de los buenos resultados, ni el ingreso al empleo sin una vinculación fundada en motivos diferentes a la capacidad. Igualmente, el retiro se hará por hechos determinados legalmente, inspirados en la realidad de la eficiencia laboral. En definitiva, los que se protege es el interés general.

2.3 En la carrera administrativa se realiza el principio de igualdad

Con el sistema de carrera se realiza más la igualdad, por cuanto el merecimiento es la base sobre la cual el empleado ingresa, permanece, asciende o se retira del empleo. Pero, como lo ha reiterado esta Corporación, la igualdad no implica una identidad absoluta, sino la proporcionalidad. Es decir, en virtud del merecimiento hay una adecuación entre el empleado y el cargo, sin interferencias ajenas a la eficiencia y eficacia.

Esta forma de igualdad, que es la propia del sistema de carrera, supone la equivalencia proporcional. Lo debido al empleado se determina en relación a la capacidad exigida por el cargo y a la relación de los empleados con dichas exigencias. Lo que mide la igualdad en el sistema de carrera es la proporción entre los distintos empleados y las calidades requeridas para el cargo. Por tratarse de una igualdad o equivalencia, esa igualdad se determina por medidas objetivas, pero no debe pensarse que es posible establecer matemáticamente el valor de las cosas entre sí. ¿Cómo se fija la equivalencia? al no haber criterios naturales, los criterios son necesariamente convencionales: la estimación de las condiciones del candidato y el merecimiento de éste.

En la carrera administrativa, obviamente, hay diversidad de funciones, que lleva consigo la diferente participación en el seno de

JURISPRUDENCIA

la entidad. En definitiva es a cada uno según su merecimiento, como se ha esbozado. Es evidente que la capacidad señala límites, en cuanto nadie puede estar obligado por encima de sus fuerzas y aptitudes laborales.

3.1 El caso concreto

El artículo 125, inciso primero, de la Constitución, establece como regla general el sistema de carrera al señalar:

«Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, lo de los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley».

Teniendo en cuenta la existencia de cargos de dirección, que por su naturaleza implican un régimen distinto al de carrera, el Constituyente prescribió en la misma norma que fija el sistema de carrera como regla general, cuatro excepciones: a) los empleos de elección popular; b) los de libre nombramiento y remoción; c) los trabajadores oficiales, y d) *los demás que determine la ley*.

Con respecto a este último punto, la norma constitucional está indicando que pueden excluirse, además de los ya exceptuados expresamente por la propia Constitución, aquellos empleos que el legislador determine. Sobre este particular se ha pronunciado ya esta Corporación en la Sentencia (C-391 del 16 de septiembre de 1993:

«De acuerdo con el artículo 125 de la Carta, compete a la ley la definición de las normas que consagren excepciones al principio general de pertenencia a la carrera ...; las que determine el sistema de nombramiento cuando considere que no debe procederse mediante concurso público; las que fijen los requisitos y condiciones para establecer los méritos y calidades de los aspirantes; las que señalen causas de retiro adicionales a las previstas por la Carta».

Así las cosas, por autorización constitucional el legislador está facultado para determinar lo relativo a los casos de excepción de la carrera administrativa, ya sea a nivel territorial o nacional, como son los contemplados en el artículo 1 de la Ley 61 de 1987 demandado.

Cuando la norma constitucional se refiere a los empleos de «libre nombramiento y remoción» comprende, pues, además de los señalados en la Constitución, aquellos que en virtud de determinación legal adquirieron tal calidad antes de la Constitución de 1991, o que la ley determine después, por autorización del artículo 125 superior.

El legislador está así facultado constitucionalmente para determinar las excepciones a la carrera administrativa, siempre y cuando no altere la naturaleza de las cosas, es decir, mientras no invierta el orden constitucional que establece como regla general la carrera administrativa, ni afecte tampoco la filosofía que inspira este sistema.

Ahora bien, como lo señala el señor Procurador en su concepto fiscal, en concordancia con el principio consagrado en el artículo 125 de la Carta, el numeral 23 del artículo 150 superior, al señalar como competencia del Congreso de la República el «expedir las leyes que regulan el ejercicio de las funciones públicas (...)», establece de manera genérica la posibilidad que tiene el Congreso de legislar también sobre la forma de vinculación de los servidores públicos con el Estado; por ello la competencia genérica supone también la competencia específica.

3.2 Criterios para determinar hasta dónde llega la carrera administrativa

Encuentra la Corte que a la luz de la Constitución se pueden establecer unas excepciones al principio general de la carrera administrativa, pero siempre conservando la prioridad del sistema de carrera, connatural con los principios no sólo de eficacia y eficiencia y estabilidad administrativas, sino con la justicia misma de la función pública, que no es compatible con la improvisación e inestabilidad de quienes laboran para el Estado, y por el contrario establece el principio del merecimiento, como determinante del ingreso, permanencia, promoción y retiro del cargo.

Por tanto, como base para determinar cuando un empleo puede ser de libre nombramiento y remoción, hay que señalar en primer término que tenga fundamento legal; pero además, dicha facultad del legislador no puede contradecir la esencia misma del sistema de carrera, es decir, la ley no está legitimada para producir el efecto de que la regla general se convierta en excepción. En segundo lugar, debe haber un principio de razón suficiente que justifique al legislador para establecer excepciones a la carrera administrativa, de manera que la facultad concedida al nominador no obedezca a una potestad infundada. Y, por último, no hay que olvidar que por su misma naturaleza, los empleos que son de libre nombramiento y remoción son aquellos que la Constitución establece y aquellos que determine la ley, (art. 125), siempre y cuando la función misma, en su desarrollo esencial, exija una confianza plena y total, o implique una decisión política. En estos casos el cabal desempeño de la labor asignada debe responder a las exigencias discrecionales del nominador y estar sometida a su permanente vigilancia y evaluación.

Sobre la importancia que para el Estado Social de Derecho tiene la carrera administrativa, esta Corte ha sentado jurisprudencia. En efecto, la Sentencia C-479 del 13 de agosto de 1992 señaló, entre otras cuestiones, la siguiente:

«En este aspecto, la armonización de los dos principios analizados -la eficiencia y la eficacia de la función pública- con la protección de los derechos que corresponden a los servidores estatales, resulta de una carrera administrativa diseñada y aplicada técnica y jurídicamente, en la cual se contemplen los criterios con arreglo a los cuales sea precisamente el rendimiento en el desempeño del cargo de cada trabajador (el cual garantiza eficiencia y

eficacia del conjunto), el que determine el ingreso, la estabilidad en el empleo, el ascenso y el retiro del servicio, tal como lo dispone el artículo 125 de la Constitución. Estos aspectos en una auténtica carrera administrativa, deben guardar siempre directa proporción con el mérito demostrado objetiva y justamente.

En este sentido se busca que la carrera administrativa permita al Estado contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir del concepto según el cual el Estado Social de Derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en administración pública.

Ello conduce a la instauración de la carrera administrativa como sistema propicio a la obtención de eficiencia y eficacia y, por tanto, como técnica al servicio de los fines primordiales del Estado Social de Derecho.

«En este orden de ideas, los fines propios de la carrera resultan estropeados cuando el ordenamiento jurídico que la estructura pierde el mérito como criterio de selección y sostén del empleo, o cuando ignora la estabilidad de éste como presupuesto indispensable para que el sistema opere», (Sentencia C-479 del 13 de agosto de 1992, magistrados ponentes Dr. José Gregorio Hernández Galindo y Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Pero por otra parte, la Corte ha advertido también que no deben mirarse como antagónicos los sistemas de libre nombramiento y remoción y los de carrera, porque pueden perfectamente armonizarse. Al respecto, se estableció en la Sentencia C-129 de 1994, a propósito de la carrera diplomática y consular:

«Lo anterior no significa que la carrera diplomática y consular esté en contradicción con el sistema de libre nombramiento y remoción; lejos de excluirse, ambos sistemas deben armonizarse. Nada impide pues el que los funcionarios de carrera diplomática puedan ocupar el cargo de jefes de misión. Más aún lo deseable es que puedan acceder a él como una natural culminación de su carrera. Pero aun en esta eventualidad, su nombramiento y remoción en el cargo depende de la discrecionalidad del Presidente de la República o de su Ministro de Relaciones Exteriores». (Magistrado Ponente. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

La Corte considera -de acuerdo con la jurisprudencia sentada en la Sentencia C-023 de 1994- que siendo distintas las condiciones de los empleados de libre remoción a la de los empleados de carrera, es totalmente desproporcionado aplicar, en materia de desvinculación, ingreso, permanencia y promoción, las reglas de los primeros a la condición de los empleados de carrera. Ello porque la discrecionalidad es una atribución necesaria en cabeza de algunos funcionarios que ejercen una labor eminentemente política, o que requieren de colaboradores de su más absoluta confianza para el logro de sus fines. Como se manifestó en la sentencia citada «no puede prosperar una hipótesis administrativista para regular una función eminentemente política».

Pero tampoco puede darse el otro extremo: regular con criterio político una función que corresponde a la esencia del sistema de carrera. En virtud de lo anterior, esta Corporación no encuentra principio de razonabilidad en la disposición acusada, cuando señala que son de libre nombramiento y remoción el «jefe de oficina y los demás empleos de jefe de unidad que tengan una jerarquía superior a jefe de sección». Estos empleos, por su esencia, son totalmente compatibles con el sistema de carrera, y su exclusión no obedece a la naturaleza de las cosas, es decir no son esencialmente aptos para el libre nombramiento y remoción, caso en el cual prevalece la carrera administrativa como norma general. Por tal motivo, se declararán inexecutable la última parte del literal a) y el literal d) del artículo acusado (este último de manera parcial).

Con respecto al literal b) del artículo acusado, encuentra la Corte que la inclusión del *Rector*, *Vicerrector* y *Decano* como empleados de libre nombramiento y remoción, contradice de manera manifiesta la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 superior. En efecto, la autonomía universitaria que se le reconoce a las entidades de educación superior, dedicadas a la formación universal, tanto docente como investigativa, gozan de la prerrogativa constitucional de «darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley». La Comunidad científica que conforma el estamento universitario, es autónoma en la dirección de sus destinos, aunque tal autonomía no es absoluta y no excluye la intervención adecuada del Estado en la educación, pues éste, tiene el deber de «regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos», (art. 67 inciso 5, C.P.), lo cual se entiende mejor cuando la Carta impone al Estado el deber de fortalecer la investigación científica en las universidades oficiales y privadas, ofreciendo las condiciones especiales para su desarrollo (Cfr. art. 69, inciso 3).

La esencia misma de la universidad exige pues que se le reconozca el derecho a su autonomía; pero lo anterior no equivale a desconocer la presencia necesaria del Estado, que debe garantizar la calidad de los estudios e investigaciones, así como las labores de extensión, que se imparten en las diversas entidades universitarias.

Igualmente, nada obsta para que, en virtud de la misma autonomía universitaria, se establezca que los cargos directivos pueden ser de libre nombramiento y remoción, siempre y cuando se repite dicha determinación emane de la comunidad universitaria. Esta es la razón por la cual el inciso primero de artículo 69 superior expresa: «podrán darse sus directivas», como una facultad, no como una imposición constitucional. Además, en desarrollo de la misma autonomía universitaria se pueden determinar cuáles cargos son de libre nombramiento y remoción.

Igualmente, es inexecutable la última parte del literal b) de la norma acusada, por cuando los estatutos orgánicos de las entidades referidas -los establecimientos públicos-, no puede ejercer una

JURISPRUDENCIA

facultad exclusivamente legal, por mandato de la Constitución, y el legislador no está autorizado por la Carta para delegar tal atribución. Conviene, pues, distinguir entre el estatuto básico de las entidades y los estatutos internos, que son los aludidos por la norma sub examine. En efecto, el estatuto básico lo expide el Congreso mediante ley. Se entiende por tal, acogiendo la definición dada por la Corte Suprema de Justicia, el conjunto de reglas que determina su denominación, su sede, las actividades que ha de desarrollar, el patrimonio inicial y demás haberes presentes y futuros, los órganos por medio de los cuales tiene que actuar, la manera de constituirlos y sus atribuciones respecto de terceros, los representantes legales, manera de designarlos, los poderes que pueden ejercer, las formalidades y requisitos a que esté sometida la validez de sus actos.

Los estatutos básicos son, en definitiva, el complemento necesario del acto de creación propio del Congreso, mediante el cual surge la entidad pública.

Los tratadistas señalan como necesidad básica, la distinción entre dichos estatutos básicos, y los llamados estatutos internos, los cuales no pueden ser considerados, en el sentido estricto de la palabra como estatutos, como lo señaló la Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 15 de septiembre de 1973. «Mejor sería señalar esta Corporación llamar a esos documentos reglamentos interno o, como concesión al uso referido, estatutos internos o de organización interna, los cuales pueden adoptarse por la junta directiva u otros órganos o funcionarios, con arreglo a la ley o a los estatutos básicos cuando estos no los consigne».

Se puede observar entonces que el artículo 125 superior exceptúa de la carrera a los empleos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Como los estatutos internos u orgánicos son adoptados por las juntas o consejos directivos de los establecimientos públicos, según el literal b) del artículo 26 del Decreto 1050 de 1968, por tanto, la norma en comento atribuye una potestad que es exclusiva del Congreso, a las juntas y consejos directivos de los establecimientos públicos, por lo cual la Corte ha de declarar inexecutable tal disposición.

Con respecto al literal d) del artículo 1 de la ley 61 de 1987, se declarará su exequibilidad parcial, por cuanto no todos los empleos de la Presidencia de la República, han de ser de libre nombramiento y remoción, debido a la vigencia del principio general de la carrera. La exequibilidad se condiciona así a que tales empleos no estén dentro de los comprendidos por el sistema de carrera, el cual, se repite, es la norma general. Lo anterior se extiende al literal i); con respecto a los literales f) y g) ésta Corporación ha de declararlos inexecutable, pero no se pronunciará sobre las normas especiales del Decreto 2117 de 1992, que fusionó en una misma entidad a la dirección de Impuestos y a la Dirección de Aduanas, ya que tales disposiciones no han sido demandadas.

En otras palabras, de acuerdo con la clasificación del Decreto 1042 de 1978, que establece los niveles directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico administrativo y operativo, hay que señalar que los criterios que deben tenerse en cuenta para determinar si un empleo es de libre nombramiento y remoción son los niveles directivos y excepcionalmente los otros, siempre y cuando impliquen un grado considerable de confianza. Los demás, es decir, la regla general, son de carrera. En consecuencia, los empleos señalados en la norma acusada como de libre nombramiento y remoción se juzguen válidos, en el entendido de que se trate de empleo de dirección y confianza.

Igualmente la Corte ha de declarar inexecutable el literal j) referente a los empleados de tiempo parcial, por cuanto la determinante para saber si un empleo es de libre nombramiento y remoción, no es el factor tiempo, según se ha esbozado. Este literal contradice el derecho a la igualdad de los trabajadores y supone un absurdo, pues hay varias profesiones que regularmente se ejercen sólo de tiempo parcial, lo anterior acredita que la Corte no avale la constitucionalidad de una disposición legal fundada en consideraciones erradas las cuales llevan a desconocer lo estipulado en el artículo 13 Superior.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, y cumplidos los trámites previstos por el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Declarar exequible el artículo 1 de la Ley 61 de 1987, salvo la última parte del literal a) que dispone: «Jefe de Oficina, los demás empleos de Jefe de Unidad que tengan una jerarquía superior a jefe de Sección» y las expresiones, Rector, Vicerrector y Decano de los literales b) y c) así como la expresión final del literal b) que dice: «además los que se señalen en los Estatutos Orgánicos de dichas entidades», que se declaran **inexecutable**.

Segundo. Declarar la exequibilidad de los literales d) e) e i) bajo la condición de que tales empleos no corresponden por su naturaleza al sistema de carrera y que se refieran a los niveles directivos o de confianza.

Tercero. Declarar la inexecutable del literal j) de la norma acusada.

Cuarto. Declarar la exequibilidad de los literales f) y g) de la norma acusada, bajo la condición de que tales empleos no correspondan, por su naturaleza, al sistema de carrera o que se refieran a los niveles directivos o de confianza».

(Extracto de la sentencia del 21 de abril de 1994. Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Exp. No. D-421)

COMISION NACIONAL
DEL SERVICIO CIVIL

ACUERDO N° 002
15 de Marzo de 1994

"Por el cual se señala el trámite a seguir por las Comisiones del Servicio Civil cuando conozcan de la existencia de presuntas irregularidades en la realización de los procesos de selección".

LA COMISION NACIONAL DEL
SERVICIO CIVIL,

en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 130 de la Constitución Nacional y el artículo 14 de la Ley 27 de 1992,

ACUERDA:

ARTICULO 1. Cuando las Comisiones del Servicio Civil aprehendan el conocimiento de presuntas irregularidades en la realización de los procesos de selección, para lo dispuesto en el artículo 25 del Decreto Ley 1222 de 1993, procederán así:

a. Cuando el conocimiento de la presunta irregularidad se tenga de oficio, es necesario que ésta sea evidente y del tal naturaleza que pueda llegar a afectar la eficacia del proceso de selección para que las Comisiones del Servicio Civil informen de ello al respectivo jefe de la entidad convocante, a fin de que éste suspenda de inmediato el trámite del proceso en el cual se ha detectado la irregularidad.

Si la presunta irregularidad no amerita la suspensión del proceso de selección, por parte del jefe del organismo convocante, la Comisión del Servicio Civil así lo informará a éste. Mientras la Comisión decide sobre la irregularidad, debe continuar el proceso de selección, pero no podrá suscribirse el acta de concurso ni elaborarse la lista de elegibles, tal como lo dispone el artículo 29 del Decreto 256 de 1994.

b. Cuando la queja o reclamación se formule ante las Comisiones del Servicio Civil por cualquiera de los participantes o por la entidad interesada, en los términos señalados en el artículo 29 del Decreto 256 de 1994, aquellas avocarán el conocimiento de la misma y mientras se pronuncian en definitiva, no podrá suscribirse el acta de concurso ni elaborarse la respectiva lista de elegibles.

Las Comisiones del Servicio Civil sólo podrán oficiar al jefe del organismo de la entidad convocante para que suspenda el proceso de selección, cuando la queja o reclamación se formule por escrito y se refiera a hechos concretos, respaldados en indicios serios o, en lo posible, en pruebas que aportará el reclamante con la queja o la reclamación y cuando el hecho denunciado sea evidente y de tal naturaleza que pueda llegar a afectar la eficacia del proceso de selección.

PARAGRAFO: Comprobada la irregularidad, la Comisión del Servicio Civil podrá dejar sin efectos, total o parcialmente, según el caso, el proceso de selección correspondiente, mediante resolución motivada, contra la cual proceden los recursos de ley.

En caso contrario y una vez en firme la decisión, deberá comunicarle al jefe del organismo los resultados de la investigación, a efectos de que se continúe el trámite del proceso suspendido o se suscriba el acta de concurso y se elabore la correspondiente lista de elegibles, según el caso.

ARTICULO 2. Las Comisiones del Servicio Civil deberán decidir sobre las presuntas irregularidades que se presenten en los procesos de selección en un término máximo de veinte (20) días hábiles, contado a partir de la fecha de conocimiento de las mismas. Si vencido este término, las Comisiones no se han pronunciado, se reanudarán los procesos de selección suspendidos o se suscribirán las actas de concurso y se elaborarán las co-

rrespondientes listas de elegibles, según el caso.

ARTICULO 3. Las reclamaciones de los participantes en un proceso de selección, por inconformidad con la calificación de las pruebas, serán resueltas exclusiva y definitivamente por el Comité Asesor del proceso de selección establecido para el respectivo concurso, y en caso de encontrar fundadas las reclamaciones informará de ello al nominador para que adopte las medidas correctivas del caso, tales como la designación de un nuevo calificador. Estas reclamaciones no darán lugar a la suspensión del proceso.

ARTICULO 4. Las reclamaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 256 de 1994 deberán ser decididas por las Comisiones del Servicio Civil en un término no mayor de veinte (20) días hábiles. Mientras se pronuncian al respecto y quede en firme la decisión no podrá proveerse el empleo objeto del concurso respecto del cual se presentaron las reclamaciones.

ARTICULO 5. El no pronunciamiento de las Comisiones Seccionales del Servicio Civil, dentro de los términos señalados en el presente acuerdo, dará lugar, para sus integrantes, a las responsabilidades disciplinarias y patrimoniales de que trata el artículo 21 de la ley 27 de 1992.

ARTICULO 6. De las reclamaciones formuladas y de las investigaciones iniciadas por las presuntas irregularidades en los procesos de selección, las Comisiones del Servicio Civil, a través de sus Asesores, deberá darse aviso inmediato a los Jefes de los organismos correspondientes para los fines pertinentes señalados en las normas.

ARTICULO 7. El presente Acuerdo rige a partir de su publicación.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá, D.C., a 15 de marzo de 1994

EDUARDO GONZALEZ MONTOYA

Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil

MELBA GRANADA GUERRERO

Secretaria Ejecutiva

COMISION NACIONAL
DEL SERVICIO CIVIL

ACUERDO No. 003
15 de Marzo de 1994

«Por el cual se determina lo que debe entenderse por superior inmediato para efectos de la calificación de servicios»

LA COMISION NACIONAL DEL
SERVICIO CIVIL,

en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 130 de la Constitución Nacional y el artículo 14 de la Ley 27 de 1992,

ACUERDA:

ARTICULO 1. Para efectos de la calificación de servicios ordenada en el Decreto Ley 1222 de 1993 y su Decreto Reglamentario 256 de 1994, deberá entenderse por superior inmediato la persona que ejerce las funciones de dirección y/o supervisión y coordinación, respecto del empleado a calificar, es decir, el superior jerárquico o el superior de la dependencia donde el empleado presta sus servicios; o quien tenga asignadas las funciones de supervisión o coordinación por el jefe del organismo o por el empleado en quien él haya delegado tal atribución, mediante acto administrativo.

ARTICULO 2. El presente Acuerdo rige a partir de su publicación.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá, D.C., a 15 de Marzo de 1994

EDUARDO GONZALEZ MONTOYA
Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil

MELBA GRANADA GUERRERO
Secretaria Ejecutiva

RESOLUCION No. 7206
27 de abril de 1994

"Por la cual se resuelve una reclamación"

LA COMISION NACIONAL DEL
SERVICIO CIVIL,

en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 130 de la Constitución Nacional y en especial por el artículo 13 del decreto 1224 de 1993 en sesión del 25 de abril de 1994 y teniendo en cuenta las siguientes

CONSIDERACIONES:

1. Los señores ... identificados con las cédulas de ciudadanía Nros. ... de ..., interpusieron recurso de apelación ante la Comisión Nacional del Servicio Civil el 27 y el 30 de diciembre de 1993 y el 3 de enero de 1994, mediante escritos presentados personalmente ante la Comisión Seccional del Servicio Civil de ..., contra las Resoluciones Nos. 013 y 013 Bis del 22 de noviembre de 1993 proferidas por la Comisión Seccional del Servicio Civil de ese Departamento, mediante las cuales se les negó la inscripción extraordinaria en carrera administrativa.
2. Por Resoluciones Nos. 05, 06, 07 y 08 del 17 de enero de 1994 la Comisión Seccional del Servicio Civil de ..., concedió los recursos de apelación interpuestos por los señores ..., y ordenando que por la secretaría de ese organismo se remitiera a la Comisión Nacional del Servicio Civil, las piezas procesales necesarias para su trámite.
3. Los escritos de recurso de los reclamantes contra la resoluciones Nos. 013 y 013 Bis del 22 de noviembre de 1993, por las cuales se les negó la inscripción extraordinaria en carrera administrativa en los cargos de Personero Delegado para la Vigilancia de los Servicios Públicos, Personero Delegado para la Vigilancia Administrativa, Personero Delegado en lo Penal y Personero Delegado en lo Político, los sustentan de la siguiente manera:

- El Decreto extraordinario 1333 de 1986 establece en el artículo 385 que están derogadas las normas de carácter general sobre organización y funcionamiento de la administración municipal no codificadas en este estatuto. Por lo tanto, carecen de vigencia las normas que precedieron al código del régimen municipal que regulaban el empleo de Personero Delegado, entre ellas la Ley 86 de 1936 y el Decreto 965 de 1985.
- La Ley 53 de 1990 en el artículo 4 modificó el artículo 150 del Decreto extraordinario 1333 de 1986, al establecer que los empleos de Personeros Delegados fueran de libre nombramiento y remoción y que los empleados tuviesen las mismas calidades del personero municipal.
- La Ley 27 de 1992 en su artículo 4 numeral 4, modificó lo establecido en el artículo 4 de la Ley 53 de 1990. Por tal motivo, el personero delegado será de libre nombramiento y remoción únicamente cuando el empleo corresponda a un nivel igual o superior al de jefe de sección o su equivalente, pero si tal nivel es inferior, el empleo de personero delegado, será de carrera administrativa.
- Para efectos del artículo 2 del Decreto 1224 de 1993, el Personero Delegado que a 29 de diciembre de 1992 no haya tenido un nivel igual o superior a Jefe de Sección o su equivalente y que continúe en el cargo, se encuentra en un empleo de carrera y tiene derecho a la inscripción extraordinaria.
- El artículo 4 de la Ley 27 de 1992 en los numerales 1 al 4, condiciona los empleos de libre nombramiento y remoción a que su nivel sea igual o superior al de un Jefe de Sección o su equivalente.
- Los Decretos 2400 y 3074 de 1968 al igual que la Ley 13 de 1984 y 61 de 1987, si bien determinan la naturaleza de los empleos, no establecen su nivel.
- El Decreto reglamentario 1950 de 1973 establece 4 niveles de empleo: el ejecutivo (directivo), el técnico (profesional), el asistencial (administrativo) y el auxiliar operativo sin determinar claramente el nivel del Jefe de Sección o su equivalente. Las dispo-

COMISION NACIONAL
DEL SERVICIO CIVIL

siciones estatutarias de cada entidad en particular establecen que la sección está conformada por grupos cada una de las cuales ejerce funciones diferentes de profesional, administrativo y operativo bajo la dirección de un jefe de grupo, sujetos a su vez, al jefe de sección que es del nivel ejecutivo o directivo.

De conformidad con el artículo 3 del Decreto 1224 de 1993, las disposiciones estatutarias de la Personería de ... contenidas en la resolución No. 034 de 1993 regula la inscripción de sus empleados en carrera administrativa y determina el nivel de los empleos. El estatuto establece que los personeros delegados cumplen funciones a nivel de profesional universitario, dado que las mismas corresponden al nivel técnico y no al directivo. La lectura del manual es clara para demostrar que el empleo de personero delegado no alcanza siquiera al nivel de jefe de grupo el cual es inferior al de jefe de sección o su equivalente.

El artículo 4 de la Ley 27 de 1992 establece que los empleos de las personerías municipales con nivel igual o superior al de Jefe de Sección o su equivalente, es de libre nombramiento y remoción. El nivel hace relación al empleo y se encuentra definido en el artículo 2 del Decreto 2400 de 1968. En tal virtud, el nivel de Jefe de Sección o su equivalente hace relación exclusiva y excluyente a las funciones del cargo y jamás a las calidades exigidas para la provisión del empleo. La resolución 013 de 1993 que se impugna es causal de violación directa de las normas indicadas en este aparte.

El empleo de personero delegado no conlleva el ejercicio de la totalidad de las funciones que corresponden al personero municipal, sino aquellas que a nivel técnico profesional le son asignadas al respectivo cargo. Así por ejemplo: Un personero delegado en lo penal, ejerce funciones de personero municipal en el exclusivo nivel profesional o técnico, sin que le sea permitida actividad alguna como defensor de los derechos humanos, ni pueda ejercer funciones de vigilancia administrativa, o de defensa del consumidor o de protección de los bienes municipales, dado que estas últimas corresponden a personeros

delegados para cada una de tales funciones. Tampoco al personero delegado le son atribuidas funciones directivas, las cuales competen exclusivamente al personero municipal dado que si aquel debe reunir los requisitos de éste para ejercer el empleo, jamás ejerce las funciones de personero municipal.

4. Obran en el expediente las resoluciones Nos 013 y 013 Bis del 22 de noviembre de 1993, mediante las cuales la Comisión Seccional del Servicio Civil de ..., negó la inscripción en carrera administrativa de los señores ..., Personero Delegado para la Vigilancia de los Servicios Públicos, ..., Personera Delegada para la Vigilancia Administrativa y Derechos de Petición, ..., Personera Delegada en lo Penal y ..., Personera Delegada en lo Político, por tratarse de cargos de libre nombramiento y remoción.

5. Se procede a analizar todos y cada uno de los puntos en que se sustentan los recursos de apelación, de la siguiente manera:

El código de Régimen Municipal contenido en el Decreto 1333 de 1986, establece en el artículo 385 que conforme a lo dispuesto en el artículo 76, literal b) de la Ley 11 de 1986, están derogadas las normas de carácter legal sobre organización y funcionamiento de la administración municipal no codificadas en este Estatuto. Debe entenderse en consecuencia, que perdieron vigencia entre otros, el Decreto 965 de 1955 que otorgaba a los personeros municipales de los distritos comprendidos en la Ley 89 de 1936, la competencia para delegar en empleados de su dependencia las facultades y funciones que le corresponden en la gestión de los juicios y diligencias de carácter civil, administrativo y laboral, en que sea parte o tenga interés el municipio, para lo cual, el empleado tomaba la denominación de personero delegado.

El citado código 1333 en su artículo 150, autorizó a los municipios capitales de departamento para crear personeros delegados en lo penal, quienes podrán ser los suplentes del personero municipal.

Esta disposición fue recogida en la Ley 53 de 1990, por la cual se modifican algunos artículos de los Códigos de Régimen Departamental

y Municipal; los Decretos Leyes Nos. 1222 y 1333 de 1986; la Ley 78 de 1986 y el Decreto Ley No. 077 de 1987, autorizando a los municipios cabeceras de distrito y de circuito judicial para crear **cargos de personeros, delegados, especialmente en lo penal, quienes serán de libre nombramiento y remoción del Personero Municipal**. Tendrán, además las mismas calidades del Personero.

De tal manera que la norma en comento estableció expresamente que en estos municipios pueden crearse los cargos de Personero Delegado para la Vigilancia de los Servicios Públicos, Personero Delegado para la Vigilancia Administrativa, Personero Delegado en lo Político y especialmente en lo Penal, los cuales son de libre nombramiento y remoción, con las mismas calidades que se le exigen al Personero Municipal. Es así como la calidad del empleo de personero delegado en cualquier área, fue determinada por la Ley 53 de 1990 al señalar que éste es de libre nombramiento y remoción.

Con respecto a los requisitos para el ejercicio del cargo de personero delegado, la resolución No. 034 del 8 de marzo de 1993, por la cual se adoptó el manual de funciones a nivel de cargos de la Personería Municipal de ..., exige título de formación universitaria o aprobación de 5 años de estudios en derecho y en algunos casos, un año de experiencia específica o relacionada.

Si se confrontan estos requisitos con lo dispuesto en el artículo 137 del Decreto 1333 de 1986 que señala las calidades que debe reunir el personero municipal, se concluye que para el ejercicio del cargo de personero delegado deben acreditarse las mismas calidades que para el de personero municipal, es decir, ser abogado titulado o haber terminado estudios de derecho.

En cuanto a las funciones asignadas a los empleos de personeros delegados, de conformidad con la resolución No. 034 de 1993, se tiene que comparadas con las del personero municipal y establecidas de manera general en el artículo 135 del Código de Régimen Municipal, son similares por lo siguiente:

COMISION NACIONAL
DEL SERVICIO CIVIL

- El personero municipal tiene el carácter de defensor del pueblo o veedor ciudadano.
- Los personeros delegados tienen estas funciones:

El Delegado para la Vigilancia Administrativa,

- Recibir las quejas y reclamos que toda persona le haga llegar referentes al funcionamiento de la Administración, al cumplimiento de los cometidos que le señalen las Leyes y los relativos a la efectividad de los derechos e intereses de los administrados.
- Ejercer la vigilancia administrativa respecto de los empleados y trabajadores de la administración central y de las entidades descentralizadas del municipio y velar porque desempeñen cumplidamente sus deberes u exigir por las faltas que cometan.

El Delegado en lo Penal,

- Intervenir como sujeto procesal en las investigaciones adelantadas por las unidades especiales de la Fiscalía y en los procesos adelantados por los Jueces Penales Municipales.
- Procurar la sanción de los infractores de la Ley Penal, la defensa de las personas acusadas sin justa causa y la indemnización de los perjuicios ocasionados con la infracción.
- Informar a las autoridades competentes sobre las infracciones a la Ley Penal de que tenga conocimiento, cometidas dentro del territorio de su jurisdicción en las cuales se deba proceder de oficio.

El Delegado para la Vigilancia de Tarifas de Servicios Públicos y Entidades Descentralizadas,

- Velar para que se cumplan las normas contempladas en el Decreto 1842 por el cual se expide el Estatuto Nacional de Usuarios de los Servicios Públicos domiciliarios.
- Recepcionar las quejas y reclamos que se presenten en relación con la prestación de Servicios Públicos Domiciliarios en cuanto a la eficacia, continuidad, equitativa distri-

bución social y la racionalización económica de sus tarifas.

- Solicitar la documentación necesaria a los usuarios que presentan sus reclamos y liquidar de conformidad con los lugares tarifas vigentes, Decretos Nacionales, Ordenanzas, Acuerdos, Convenios y Gastos; para constatar la veracidad de la queja y/o reclamo.
- Acudir ante las entidades encargadas de la prestación de Servicios Públicos Domiciliarios para efectuar las reclamaciones a nombre del usuario con los debidos soportes necesarios dejando constancia por escrito.

El Delegado en lo Político,

- Procurar la sanción de los infractores, la defensa de los acusados sin justa causa, la indemnización de los perjuicios causados con la infracción y el logro de la defensa a quienes carecen de recursos económicos.
- Vigilar la tramitación de las querrelas, a fin de que se administre pronta, gratuita y cumplida justicia.
- El personero municipal es agente del Ministerio Público. Los personeros delegados también lo son, por cuanto están facultados para promover la acción jurisdiccional en los casos en que exista fundamento para ello, para impugnar los fallos de tutela dentro del término legal o para interponerla cuando sea procedente; para practicar visitas ordinarias y extraordinarias a las oficinas sobre las cuales se ejerce vigilancia; solicitar con el personero la suspensión de un trabajador o empleado cuando el hecho investigado sea grave; intervenir en los procesos agrarios con el fin de evitar la alteración del orden público y solicitar el amparo provisional de la posesión, tenencia y uso pacífico de los fondos agrarios; intervenir como sujeto procesal en las investigaciones adelantadas por las Unidades Especiales de Fiscalía y en los procesos adelantados por los jueces penales municipales; intervenir como agente del ministerio público en el trámite de segunda instancia ante los juzgados penales del circuito.

Queda así demostrado que los personeros delegados tienen funciones y responsabilidades similares a las del personero municipal y es por ello que los empleos son equivalentes.

En cuanto al análisis que se hace del artículo 4 de la Ley 27 de 1992, así como del Decreto 1224 de 1993 es procedente considerar:

Con respecto a la clasificación de los empleos, la Constitución Nacional en su artículo 125 señaló como regla general que todos los empleos en los órganos y entidades del Estado, son de carrera. De igual manera estableció cuatro (4) excepciones a esta regla, a saber: los de elección popular, los de trabajadores oficiales, **los de libre nombramiento y remoción señalados en la ley y los demás que ésta determine.**

La Ley 27 de 1992 hizo extensiva la carrera administrativa, entre otros, a los empleados que prestan sus servicios a los departamentos y a los municipios y efectuó la clasificación de los empleos, consagrando que para el nivel territorial, son de libre nombramiento y remoción, los empleos relacionados en los numerales 1 a 8 del artículo 4 de la Ley 27; además, dispuso exceptuar de la carrera administrativa los empleos de período fijo conforme a la Constitución y a la ley, los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción determinados en los sistemas específicos de administración de personal y en los estatutos de carreras especiales, además de los señalados por la Ley 61 de 1987 para el nivel nacional.

La competencia para clasificar los empleos en de carrera y de libre nombramiento y remoción, radica exclusivamente en el Congreso Nacional según las voces del artículo 125 de la Constitución Nacional o en el Presidente de la República cuando sea investido de facultades extraordinarias para ello. Por lo tanto, ninguna autoridad puede arrogarse esta facultad, ni modificar la clasificación efectuada por la ley.

El citado artículo 125 establece la regla general al señalar que los empleos de las entidades y de los órganos del Estado son de carrera. De ésta exceptúa los de elección

COMISION NACIONAL
DEL SERVICIO CIVIL

popular, los de los trabajadores oficiales, los de libre nombramiento y remoción y los demás que determine la ley.

De la lectura del precepto Constitucional transcrito se concluye que el Constituyente del 91 conserva los lineamientos expuestos en las diferentes disposiciones que consagraron la clasificación de los empleos, esto es, que el **principio general es que todos los empleos del Estado son de carrera administrativa y que la excepción la constituyen los empleos de libre nombramiento y remoción, entre otros.**

Como puede observarse, dicho artículo no hizo la clasificación de los empleos de libre nombramiento y remoción, por cuanto algunos de estos empleos los señala expresamente la Constitución, cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley (numerales 1 y 13 del artículo 189 de la Constitución Nacional). Y otros ya habían sido clasificados legalmente como tales, así: para el sistema general de carrera administrativa, por la Ley 61 de 1987; para las denominadas carreras especiales hasta la expedición de la nueva Constitución, hoy sistemas específicos de administración de personal, por la Ley 10 de 1990, para el Sistema Nacional de Salud; por el Decreto Ley 1817 de 1964, para la carrera penitenciaria y carcelaria; por el Decreto Ley 2200 de 1987 para la Empresa Nacional de Telecomunicaciones; por el Decreto Ley 2277 de 1979 para el personal docente del Ministerio de Educación; por el Decreto Ley 937 de 1976 para el personal de la Contraloría General de la República y por el Decreto Ley 3492 de 1986, para los servidores de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entre otros.

Por este motivo, cuando la Constitución hace referencia a los empleos de libre nombramiento y remoción, debe entenderse por ellos los que constitucionalmente tiene este carácter, aquellos que legalmente lo adquirieron con anterioridad a la vigencia de la Constitución Política de 1991 y los que con posterioridad determine la ley.

De tal suerte que el mismo Constituyente quiso dejarle, de manera expresa al legisla-

dor, la facultad de señalar otros empleos de la administración que puedan estar excluidos de la carrera administrativa. Si ésta no hubiera sido su intención, no habría consagrado en el artículo 125 de la Constitución Nacional la atribución del legislador para excluir de la carrera, por medio de leyes, otros empleos distintos de los señalados en esta norma.

En relación con la competencia del legislador para establecer las excepciones al principio consagrado en el artículo 125 de la Constitución Nacional, la Corte Constitucional, en sentencia del 16 de septiembre de 1993, al declarar la exequibilidad de los artículos 2, inciso 2 y 4, numeral 4 de la Ley 27 de 1992, expresó en uno de sus apartes:

«De acuerdo con el artículo 125 de la Carta, compete a la ley la definición de las normas que consagren excepciones al principio general de pertenencia a la carrera - tal como lo hace en el presente caso el artículo 4, numeral 4 de la Ley 27 de 1992; las que determinen el sistema de nombramiento cuando considere que no debe proceder mediante concurso público; las que fijen los requisitos y condiciones para establecer los méritos y calidades de los aspirantes; las que señalen causas de retiro adicionales a las previstas por la Carta».

Por lo tanto, es el Congreso Nacional a través de ley, o el Presidente de la República, investido de facultades legislativas, los únicos competentes para señalar los empleos públicos no comprendidos en la carrera administrativa. En tal razón, ni las Asambleas Departamentales, ni los Concejos Municipales, ni los Gobernadores, ni los Alcaldes, ni ninguna corporación o autoridad distintas a aquellas pueden legalmente hacerlo.

En el presente caso se tiene que la Ley 53 de 1990 clasificó de manera expresa como de libre nombramiento y remoción los empleos de personeros delegados, quedando por lo tanto excluidos de la aplicación de la carrera administrativa y en tal virtud, de la Ley 27 de 1992.

Para la Comisión Nacional del Servicio Civil de acuerdo a las razones que se dejan

expuestas, es claro que los cargos de personeros delegados en cualquiera de las áreas que se dejan analizadas, son de libre nombramiento y remoción.

6. En consecuencia, los señores ..., ..., ... y ..., no tienen derecho a solicitar la inscripción extraordinaria en el escalafón de la carrera administrativa, por cuanto no cumplen con las condiciones prescritas en el artículo 2 del Decreto 1224 de 1993, en razón a que el 29 de diciembre de 1992 desempeñaban y continúan ejerciendo empleos definidos por la ley como de libre nombramiento y remoción,

RESUELVE :

ARTICULO 1. No procede la inscripción extraordinaria en el escalafón de la carrera administrativa de los señores ..., identificado con la cédula de ciudadanía No. ... de ..., en el empleo Personero Delegado para la Vigilancia de los Servicios Públicos, ..., identificada con la cédula de ciudadanía No. ... de ..., en el empleo de Personera Delegada para la Vigilancia Administrativa, ... identificada con la cédula de ciudadanía No. ... de ..., en el empleo de Personera Delegada en lo Penal y ..., identificada con la cédula de ciudadanía No. ... de ..., en el empleo de Personera Delegada en lo Político, de la planta de personal de la Personería Municipal de ..., por las razones que se dejan expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

ARTICULO 2. Contra la presente resolución no procede recurso alguno. Por lo tanto, queda agotada la vía gubernativa.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Dada en Santafé de Bogotá, D.C., a 27 de Abril de 1994

EDUARDO GONZALEZ MONTOYA
Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil

MELBA GRANADA GUERRERO
Secretaria Ejecutiva

**COMISION NACIONAL
DEL SERVICIO CIVIL**

CIRCULAR No. 500-003

DE: COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

PARA: MINISTROS, DIRECTORES DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO, SUPERINTENDENTES, DIRECTORES DE UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES, DIRECTORES, GERENTES O PRESIDENTES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DE LOS ORDENES NACIONAL Y TERRITORIAL, GOBERNADORES, ALCALDES Y ASESORES DE LAS COMISIONES SECCIONALES DEL SERVICIO CIVIL.

ASUNTO: NOMBRAMIENTOS PROVISIONALES, TERMINO DE DURACION Y PRORROGA.

FECHA: SANTAFE DE BOGOTA, D.C., 19 DE MAYO DE 1994

El artículo 1 del Decreto Ley 1222 de 1993 señala que mientras se efectúa la selección para ocupar un empleo de carrera, los empleados inscritos en el escalafón de la carrera administrativa, tendrán derecho preferencial para ser encargados de dichos empleos si llenan los requisitos para su desempeño. Si ello no fuere posible, podrán hacerse nombramientos provisionales, que no podrán tener una duración superior a cuatro meses, salvo que el nominador lo prorrogue por una sola vez, hasta por un término igual, de lo cual deberá informar a la Comisión del Servicio Civil correspondiente, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, a efectos de que se ejerza la vigilancia a que haya lugar.

Dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que se haya efectuado un encargo o un nombramiento provisional en un cargo de carrera, por encontrarse vacante o por ser un cargo nuevo, el jefe del organismo está en la obligación de convocar a concurso, para designar al titular del empleo.

El Decreto 256 de 1994, en su artículo 5, estableció de manera precisa los casos en los cuales el nominador, una vez efectuado un nombramiento provisional, puede prorrogar el término de duración del mismo, por una sola vez y hasta por cuatro meses, cuando por alguna circunstancia justificable, a juicio de la respectiva Comisión del Servicio Civil, se presente lo siguiente:

- a- Que el concurso convocado para la provisión del empleo no pudiere realizarse dentro de los términos previstos en la convocatoria.
- b. Que haya sido declarado sin efecto, total o parcialmente, por la Comisión del Servicio Civil correspondiente.
- c. Que culminado el concurso haya resultado desierto.

Deberá entenderse, entonces, que para que el nominador pueda prorrogar el término de duración de un nombramiento provisional, es requisito indispensable que el proceso de selección se haya iniciado dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha del nombramiento y justificar, ante la Comisión del Servicio Civil correspondiente, antes del vencimiento del término inicial, que el proceso de selección no se ha podido culminar por

haberse presentado alguna de las causales señaladas en el artículo 5 del citado Decreto 256.

De acuerdo con lo anterior, no podrá prorrogarse el término de duración de un nombramiento provisional sin el cumplimiento de los requisitos señalados anteriormente, y será irregular cualquier prórroga efectuada contraviniendo las citadas disposiciones. Dicha actuación será causal de mala conducta, y podrá generar, además, responsabilidades de carácter patrimonial, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21 de la Ley 27 de 1992 y 90 de la Constitución Nacional.

En caso de que se hubieren autorizado prórrogas sin los requisitos anteriores, el empleado nombrado provisionalmente deberá ser retirado inmediatamente del servicio y convocarse el empleo a concurso de no haberse iniciado el proceso de selección dentro de los términos señalados en la ley.

Para que las Comisiones del Servicio Civil puedan analizar las razones por las cuales el nominador requiere prorrogar un nombramiento provisional, es necesario que aquel remita el oficio respectivo con no menos de veinte (20) días calendario de anticipación al vencimiento del término inicial, indicando la denominación del empleo, el nombre del empleado nombrado provisionalmente, la fecha de posesión y la fecha de vencimiento del término de la provisionalidad.

Cabe precisar que el encargo en un empleo de carrera, **por vacancia definitiva** de éste, deberá recaer de manera preferencial en un empleado escalafonado que **además de reunir los requisitos para el desempeño de dicho empleo, se encuentre cumpliendo funciones iguales o similares a las del empleo vacante**. En este caso, el término de duración del encargo sólo podrá ser hasta por cuatro (4) meses, sin que exista posibilidad legal de prorrogarse, ya que la prórroga únicamente se predica de los nombramientos provisionales. Vencido el término de duración del encargo, el empleado encargado deberá regresar al empleo del cual es titular y el cargo vacante sólo podrá proveerse mediante concurso; es decir, no podrá vincularse a éste una persona con nombramiento provisional ni hacerse un segundo encargo.

Tratándose de **vacancia temporal**, por encontrarse el titular del empleo de carrera en una situación administrativa que implique separación transitoria de su cargo, como es el caso de la comisión de estudios, la comisión para desempeñar un empleo de libre nombramiento y remoción, vacaciones, licencia ordinaria o licencia remunerada por enfermedad, deberá encargarse también, de manera preferencial, a un empleado escalafonado en carrera que reúna los requisitos para el desempeño del empleo y esté cumpliendo funciones iguales o similares a las del empleo vacante; de no ser esto posible, y sólo de manera excepcional, podrán efectuarse nombramientos provisionales. En estos casos, el término de duración, tanto del encargo como del nombramiento provisional, será igual al de estas situaciones administrativas. Mientras dure cualquiera de estas situaciones, el empleo provisto transitoriamente mediante encargo o nombramiento provisional no podrá ser convocado a concurso.

Cordialmente.

EDUARDO GONZALEZ MONTROYA
Presidente



Avances

PROCESO de modernización

Oficina de Planeación y División de Organizaciones

El proceso de modernización y reestructuración del Estado tiene como objetivo fundamental lograr la eficiencia y eficacia en las entidades que conforman la administración pública y elevar la calificación de sus funcionarios, aumentando sus competencias y reorientando sus funciones.

En cumplimiento de este propósito el Gobierno viene realizando una transformación en las instituciones en procura de lograr una administración pública más ágil, eficaz y honesta. Es así como se emprendió la tarea de modernizar el Estado con el fin de construir un nuevo país, donde sus acciones sean más rápidas y acordes con la nueva realidad cambiante.

Comprometido entonces con esta tarea, expide en diciembre de 1992 un conjunto de disposiciones relacionadas con la organización y funcionamiento de las entidades públicas de la Rama Ejecutiva en el orden nacional, tendientes a armonizar los objetivos y las acciones institucio-

nales con las exigencias y necesidades de la comunidad; de esta manera, las entidades están hoy más dispuestas para asumir los continuos retos del cambio.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, consciente de la importancia de este proceso, ha venido brindando asistencia técnica y legal a los organismos para el diseño y elaboración de los proyectos de estatutos internos, estructuras administrativas, plantas de personal y manuales de funciones y requisitos. Para ello se han tenido en cuenta las políticas formuladas por el Gobierno Nacional sobre el establecimiento de estructuras planas, flexibles y desjerarquizadas, la fijación de plantas de personal globales y flexibles y la profesionalización de las entidades, entre otras, además del énfasis en el cumplimiento de los principios constitucionales como instrumentos formales que coadyuvan al desarrollo organizacional y al mejoramiento continuo en la prestación de los servicios a cargo de la Nación.

CIFRAS

En el cuadro anexo se presentan las diferentes normas expedidas a partir del mes de diciembre de 1992 para efectos de la Modernización del Estado Colombiano, en el cual se relacionan, además de las establecidas en desarrollo del artículo 20 transitorio de la Constitución Política, otras expedidas posteriormente con base en las facultades estatutarias u ordinarias conferidas por las disposiciones legales vigentes.

Continuando con el proceso de modernización de la administración pública colombiana, el Congreso de la República aprobó una serie de disposiciones complementarias. De una parte, para regular el ejercicio y responsabilidad del control interno y proveer de un nuevo estatuto de contratación a las entidades públicas, y de otra, para que aquellos organismos que no habiendo sido involucrados en el proceso anteriormente mencionado, ajusten su organización y funcionamiento a los nuevos mandatos constitucionales. Entre tales leyes, se destacan las siguientes:

La Ley 30 del 28 de diciembre de 1992 se constituye en el estatuto orgánico para el funcionamiento de las instituciones de educación superior. En virtud de esta ley, las instituciones técnicas profesionales, las instituciones universitarias, las escuelas tecnológicas y las universidades, han venido desarrollando el proceso de adecuación de sus estatutos, estructuras y plantas de personal a las nuevas orientaciones.

La Ley 35 del 5 de enero 1993, que regula entre otras las actividades financieras y bursátiles, crea el Viceministerio Técnico en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y faculta a la Superintendencia Bancaria para reformar su estructura administrativa y adecuarla a los criterios de la ley.

La Ley 60 del 12 de agosto de 1993 redistribuye competencias entre las entidades

territoriales y la Nación, básicamente en relación con los aspectos de salud, educación, vivienda, planeación sectorial y distribución de recursos; organiza como Unidad Administrativa Especial el Centro Dermatológico «Federico Lleras Acosta», adscrito al Ministerio de Salud, y le determina su estructura interna; crea la Unidad de Desarrollo Territorial como Unidad Administrativa Especial dependiente del Departamento Nacional de Planeación y confiere facultades al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses, para modificar la estructura y funciones del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Educación Nacional y de sus entidades adscritas y vinculadas.

En el sector defensa, la Ley 62 del 12 de agosto de 1993 fija la estructura de la Policía Nacional, crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y el Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional y reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República, para reestructurar la Caja de Vivienda Militar respecto a su naturaleza jurídica, estructura orgánica y funciones.

La Ley 80 del 28 de diciembre de 1993, establece el estatuto general de contratación que rige para la entidades de la administración pública, el cual tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales.

Para regular el ejercicio del control interno en las instituciones y organizaciones del Estado, se expide la Ley 87 del 29 de noviembre de 1993 con el fin de procurar que las actividades, actuaciones y manejo de los recursos se realicen de conformidad con las normas legales vigentes, dentro de las políticas trazadas por la dirección de las instituciones, consultando los principios de

Igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Por medio de la Ley 99 del 22 de diciembre de 1993 se crea y organiza el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental - SINA-, se crean corporaciones autónomas regionales y para el desarrollo sostenible, e institutos de carácter investigativo y científico y, además, se efectúan transformaciones en algunas de las instituciones existentes.

La Ley 100 del 23 de diciembre de 1993 crea el sistema de seguridad social integral, conformado por el conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos y por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos pensionales y los servicios sociales complementarios. El aspecto sustancial de la reforma consistió en la eliminación definitiva del monopolio del Estado en la prestación de la seguridad social y el establecimiento de un sistema competitivo que permita mayor equidad, eficiencia y calidad en la prestación del servicio, incrementando la participación del sector privado.

La Ley 101 del 23 de diciembre de 1993, sobre desarrollo agropecuario y pesquero, concede facultades al Presidente de la República, por un término de seis (6) meses, para crear el Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino y

reestructurar administrativamente y operativamente el Ministerio de Agricultura.

En el sector del transporte se expide la Ley 105 del 30 de diciembre de 1993, la cual dicta disposiciones básicas sobre el transporte, redistribuye competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales y señala principios generales para la reestructuración administrativa del sector. Determina las funciones aeronáuticas para la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y dicta normas para la descentralización aeroportuaria.

La Ley 109 del 11 de enero de 1994, transforma la Imprenta Nacional, dependencia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC-, en Empresa Industrial y Comercial del Estado y le establece el estatuto básico u orgánico.

Finalmente, se anota que las entidades del Estado que no participaron inicialmente en el proceso de modernización de acuerdo con lo señalado por el artículo 20 transitorio, lo han venido haciendo en virtud de las facultades estatutarias u ordinarias o en desarrollo de lo previsto en la ley. Lo anterior, teniendo en cuenta que dicho proceso debe ser considerado como una acción permanente de mejoramiento en la prestación de los servicios a cargo del Estado, cuyo avance depende en gran medida de la simplificación de trámites y procesos internos, del eficiente desempeño del personal y de la tecnificación, desarrollo, proyección y resultados de las organizaciones.

C. R. M. S.

PROCESO DE MODERNIZACION DEL ESTADO
NORMAS EXPEDIDAS - INCLUYE LAS DEL ARTICULO TRANSITORIO 20 DE LA C. P.

SECTOR	Reestructurac. Ley y Decreto	Plazo Fijado para Proceso En Meses (2)	Estatuto Interno Decreto	Estructura Interna Decreto	Planta de Personal Decreto
Ministerio de Salud	2164/92-12-30	12	-	2164/92-12-30	1954/93-09-24 2666/93-12-29 2667/93-12-29 2668/93-12-29
Superintendencia Nacional de Salud	2165/92-12-30	12	-	2165/92-12-30	2302/93-11-18
Instituto Nacional de Salud	2166/92-12-30	12	1733/93-09-01	1733/93-09-01	1734/93-09-01
Ministerio de Desarrollo Económico	2152/92-12-30	6	-	2152/92-12-30	753/93-04-23 1207/93-06-28 359/94-02-11
Superintendencia de Industria y Comercio	2153/92-12-30	6	-	2153/92-12-30	916/93-05-20
Corporación Nacional de Turismo	2154/92-12-30	6	1269/93-07-01	Ac. 07/93-05-12	Ac. 11/93-06-08
Superintendencia de Sociedades	2155/92-12-30	6	-	2155/92-12-30	598/93-03-30 754/93-04-23 118/94-01-14
CORPORANONIMAS	2156/92-12-30	-	2621/93-12-23	2621/93-12-23	2622/93-12-23
Ministerio de Minas y Energía	2119/92-12-29	12	-	2119/92-12-29 1253/93-06-30	1252/93-06-30 1554/93-08-06 2720/93-12-31
Instituto de Ciencias Nucleares y Energías Alternativas	2119/92-12-29	12	-	1494/93-08-03	1843/93-09-15
Comisión de Regulación Energética	2119/92-12-29	-	-	2119/92-12-29	1554/93-08-06
Unidad de Información Minero-Energética	2119/92-12-29	-	-	2119/92-12-29	1554/93-08-06
Unidad de Planeación Minero-Energética	2119/92-12-29	-	-	2119/92-12-29	1554/93-08-06
Minerales de Colombia S.A. MINERALCO	2119/92-12-29	12	-	-	-
Instituto Colombiano de Energía Eléctrica - ICEL	2120/92-12-29	6	1493/93-08-03	Ac. 03/93-03-03	Ac. 12/93-06-03
Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica -CORELCA	2121/92-12-29	12	870/93-05-13	Ac. 24/93-09-02	Ac. 34/93-11-05
Ministerio de Educación Nacional	2127/92-12-29	3	-	2127/92-12-29	381/93-02-26 620/93-03-31 954/93-05-27 1389/93-07-13
ICETEX	2129/92-12-29	4	(5)	772/93-04-26	773/93-04-26
Instituto Colombiano de Cultura - COLCULTURA	2128/92-12-29	10	2159/93-10-29	2159/93-10-29	2160/93-10-29

CIFRAS

SECTOR	Reestructurac. Ley y Decreto	Plazo Fijado para Proceso En Meses (2)	Estatuto Interno Decreto	Estructura Interna Decreto	Planta de Personal Decreto
Residencias Femeninas (Suprimida) (6)	2131/92-12-29	12	-	-	-
Biblioteca Nacional	2128/92-12-29	-	-	-	(3)
Instituto Colombiano de Antropología - ICAN	2128/92-12-29 2374/93-11-30	-	-	-	(3)
Museo Nacional de Colombia	2128/92-12-29	-	-	-	(3)
Escuela Nacional de Arte Dramático - ENAD	2128/92-12-29	-	-	-	(4)
Ministerio de Comunicaciones	2122/92-12-29	6	-	2122/92-12-29	1250/93-06-30
Comisión de Regulación de Telecomunicaciones	2122/92-12-29	-	-	2122/92-12-29	1250/93-06-30
Empresa Nacional de Telecomunicaciones - TELECOM	2123/92-12-29	3	666/93-04-05 2586/93-12-23 484/94-03-03	-	Ac. 38/93-05-06 Ac. 60/93-07-01 Ac. 61/93-07-01
Administración Postal Nacional - ADPOSTAL	2124/92-12-29	12	2247/93-11-11	Ac. 36/93-12-20	Ac. 34/93-12-20 Ac. 35/93-12-20
Compañía de Fomento Cinematográfico - FOCINE (Suprimida)	2125/92-12-29	6	-	-	-
Ministerio de Transporte	2171/92-12-30	12	-	2171/92-12-30	2665/93-12-29
Ministerio de Obras Públicas y Transporte	2171/92-12-30	12	-	-	2093/93-10-21 2094/93-10-21
Fondo Nacional de Caminos Vecinales (Suprimida)	2171/92-12-30	36	-	-	1820/93-09-13
Instituto Nal. de Transporte y Tránsito - INTRA (Suprimida)	2171/92-12-30	12	-	-	1833/93-09-15
Fondo de Inmuebles Nacionales (Suprimida)	2171/92-12-30	12	-	-	-
Instituto Nacional de Vías - INV (Es reestructurado el Fondo Vial Nacional en el INV)	2171/92-12-30	-	2663/93-12-29	2663/93-12-29	2664/93-12-29 576/94-03-16
Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil	2171/92-12-30	12	2724/93-12-31	2724/93-12-31	249/94-01-28
Ministerio de Relaciones Exteriores	2126/92-12-29	12	-	2126/92-12-29	609/93-03-31 738/93-04-19 493/94-03-03
Ministerio de Justicia	2157/92-12-30	12	-	2157/92-12-30	2265/93-11-12
Dirección Nacional de Estupefacientes (fusionado con el Fdo. Rot. de Prev., Repres. y Rehabil. del Cons. Nal. de Estupefac.)	2159/92-12-30	12	-	2159/92-12-30	1682/93-08-26



SECTOR	Reestructurac. Ley y Decreto	Plazo Fijado para Proceso En Meses (2)	Estatuto Interno Decreto	Estructura Interna Decreto	Planta de Personal Decreto
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC (Fusiona Direc. Gral. Prisiones y Fdo. Rot. Minjusticia)	2160/92-12-30	12	1242/93-06-30	1242/93-06-30	1130/93-06-16 2265/93-11-12 2661/93-12-29 2662/93-12-29
Fondo de Seguridad de la Rama Judicial y M.P.	2161/92-12-30	12	786/93-04-29	786/93-04-29	776/93-04-26
Superintendencia de Notariado y Registro	2158/92-12-30	12	-	2158/92-12-30	2522/93-12-15
Ministerio de Comercio Exterior					
Zona Franca de Barranquilla (Suprimida)	2111/92-12-29	18	-	-	1246/93-06-30 2317/93-11-19
Zona Franca de Buenaventura (Suprimida)	2111/92-12-29	18	-	-	1248/93-06-30 2000/93-10-05
Zona Franca de Cartagena (Suprimida)	2111/92-12-29	18	-	-	1247/93-06-30 2647/93-12-29 774/94-04-15
Zona Franca de Cúcuta (Suprimida)	2111/92-12-29	18	-	-	1244/93-06-30 1774/93-09-07
Zona Franca de Palmaseca (Suprimida)	2111/92-12-29	18	-	-	1245/93-06-30 1679/93-08-26 2559/93-12-22 871/94-04-29
Zona Franca de Santa Marta (Suprimida)	2111/92-12-29	18	-	-	1612/93-08-18
Zona Franca de Rionegro (Suprimida)	2111/92-12-29	18	-	-	1697/93-08-31
Zona Franca de Urabá (Suprimida)	2111/92-12-29	18	-	-	
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	2112/92-12-29	3	-	2112/92-12-29	593/93-03-30
Direcciones Superior, General del Presupuesto Nacional, Tesoro Nacional, Crédito Público, Apoyo Fiscal y Secretaría Administrativa					1173/93-06-24 1986/93-10-04 124/94-01-17 134/94-01-17 458/94-03-01
Viceministerio Técnico	Ley 35/93-01-05	-	-	546/93-03-23	592/93-03-30 458/94-03-01
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Fusiona Dir. Impuestos con Dir. Aduanas Nales.)	2117/92-12-29	5	-	2117/92-12-29	1005/93-05-31 1985/93-10-04 2599/93-12-23
Instituto Geográfico Agustín Codazzi	2113/92-12-29	12	1008/93-06-01	1008/93-06-01	1009/93-06-01
Superintendencia de Valores	2115/92-12-29	3	-	2115/92-12-29	2657/93-12-29

SECTOR	Reestructurac. Ley y Decreto	Plazo Fijado para Proceso En Meses (2)	Estatuto Interno Decreto	Estructura Interna Decreto	Planta de Personal Decreto
Superintendencia de Cambios (Suprimida)	2116/92-12-29	6	-	-	1264/93-06-30
Caja de Previsión Social de la Superbancaria	2114/92-12-29	9	700/93-04-14	-	-
Fondo de Garantías de Instituciones Financieras	2112/92-12-29	-	-	-	-
Ministerio de Defensa y otras entidades adscritas o vinculadas al mismo	2162/92-12-30	8	-	2162/92-12-30	617/93-03-31 1748/93-09-03
SENARC (Suprimida)	2163/92-12-30	12	-	-	-
Ministerio de Agricultura					
HIMAT	2135/92-12-30	12	1589/93-08-17	1589/93-08-17	1616/93-08-18
Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCOFA	2137/92-12-30	6	544/94-03-14	737/93-04-29	802/93-04-30
Instituto Colombiano Agropecuario - ICA	2141/92-12-30	12	2645/93-12-29	2645/93-12-29	523/93-03-18 2646/93-12-29
Instituto de Mercado Agropecuario - IDEMA	2136/92-12-30	12	-	Ac. 11/93-07-30	2558/93-12-22
Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero	2138/92-12-30	9	-	-	619/93-03-31
VECOL (F)	2139/92-12-30	12	-	-	-
CORABASTOS (F)	2140/92-12-30	12	-	-	-
CORFIPESCA (Suprimida)	2143/92-12-30	-	-	-	-
ALMAGRARIO S.A. (F)	2142/92-12-30	12	-	-	-
EMCOPER S.A. (F)	2144/92-12-30	12	-	-	-
Fondo de Cofinanciación para la Inv. Rural - DRI	2132/92-12-30	12	2585/93-12-23	2643/93-12-29	2644/93-12-29
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	2145/92-12-30	9	-	2145/92-12-30	595/93-03-30
Caja Nacional de Previsión Social	2147/92-12-30	12	1562/93-08-09	1261/93-06-30	1262/93-06-30 1263/93-06-30 2404/93-12-03 2542/93-12-17
Superintendencia de Subsidio Familiar	2150/92-12-30	9	-	2150/92-12-30	594/93-03-30
Fondo de Seguridad Social del Artista Colombiano	2145/92-12-30	-	-	-	-
Instituto de Seguros Sociales	2148/92-12-30	12	461/94-03-03	-	Ac. 53/94-04-14
Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA	2149/92-12-30	12	L. 119/94-02-09	1892/93-09-20	1893/93-09-20
Promotora de Vacaciones y Recreación Social - PROSOCIAL	2146/92-12-30	12	(5)	(5)	(5)
Departamento Administrativo de Seguridad	2110/92-12-29	9	-	2110/92-12-29	597/93-03-30 1995/93-10-04 1996/93-10-04 2582/93-12-22

CIFRAS

SECTOR	Reestructurac. Ley y Decreto	Plazo Fijado para Proceso En Meses (2)	Estatuto Interno Decreto	Estructura Interna Decreto	Planta de Personal Decreto
Departamento Administrativo Nacional de Estadística	2118/92-12-29	6	-	2118/92-12-29	752/93-04-22
Departamento Nacional de Planeación	2167/92-12-30	6	-	2167/92-12-29	1255/93-06-30 368/94-02-11
Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo - FONADE-	2168/92-12-30	6	1260/93-06-30	Ac. 9A/93-03-19 Ac. 13/93-12-23	Ac.10/93-06-11 Ac.11/93-06-11 Ac.12/93-10-15
Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social - FIS (Fusiona)	2132/92-12-29	12	2672/93-12-29	2672/93-12-29	2673/93-12-29
Fondo Nacional Hospitalario y Fondo del M.E.N.	-	-	-	-	241/93-02-04
Sociedad Financiera de Desarrollo Territorial S.A., FINDETER	2132/92-12-29	-	-	-	-
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	2133/92-12-30	-	663/93-02-04	367/90-02-11	368/94-02-11 311/93-02-26 571/93-03-26 650/93-04-01 1143/93-06-17 1159/93-06-18 1644/93-08-19 1981/93-10-04 2337/93-11-24 2488/93-12-13 2708/93-12-30 462/94-03-01 669/94-03-28
Fondo de Solidaridad y Emergencia Social.	2133/92-12-30	-	2737/93-12-31	2737/93-12-31	2738/93-12-31
Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional (Fusiona el Consejo Nal. de Seguridad, el Consejo Superior de la Defensa Nacional y la Comisión Asesora creada por Dec. 813/89)	2134/92-12-30	-	-	-	-
Departamento Administrativo de la Función Pública	2169/92-12-30	6	-	2169/92-12-30	435/93-03-05 1079/93-06-09 125/94-01-17
Fondo Nacional de Bienestar Social (Suprimido)	2170/92-12-30	12	-	-	-
Disposiciones Generales	-	-	-	-	-
Asigna funciones a altos directivos.	2130/92-12-29	-	-	-	-
Adaptación laboral empleados públicos.	2151/93-12-30	6	-	-	-

Notas:

- (1) Entidades en las cuales cesa la participación de organismos del sector público.
- (2) El plazo fijado es a partir de los decretos expedidos en diciembre de 1992.
- (3) Son Unidades Administrativas Especiales adscritas a Colcultura y funcionan con la planta de esta entidad.
- (4) Dependencia trasladada del Centro Jorge Eliécer Gaitán a Colcultura.
- (5) Se brindó la asesoría para adelantar el proceso.
- (6) El Decreto 2131 del 29 de diciembre de 1992, que suprimía esta entidad fue declarado nulo por el Consejo de Estado, en Sentencia del 27 de agosto de 1993.

Decreto 805 21 de abril de 1994

Por el cual se modifica el Decreto 256 del 28 de enero de 1994

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 1 del artículo 189 de la Constitución Política y oída la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

DECRETA:

ARTICULO 1. El artículo 7. del Decreto 256 de 1994 quedará así:

ARTICULO 7. Para la selección de personal, en cada entidad funcionará un comité integrado por el nominador o su delegado, quien preferiblemente deberá tener formación o experiencia en materia de selección; por el jefe de personal o quien haga sus veces; y por un empleado designado por el nominador, en lo posible, con formación o experiencia en el área de desempeño del empleo a proveer.

ARTICULO 2. El artículo 13. del Decreto 256 de 1994 quedará así:

ARTICULO 13. La convocatoria es norma reguladora de todo concurso y obliga tanto a la administración como a los participantes. No podrán cambiarse sus bases una vez iniciada la inscripción de aspirantes, salvo en los aspectos de que tratan los numerales 11, 12 y 13 del artículo anterior, casos en los cuales deberá darse oportuno aviso a los interesados.

Cuando se trate del numeral 13 se dará aviso con no menos de 24 horas de anticipación a la fecha fijada inicialmente para la aplicación de las pruebas.

PARAGRAFO: Cuando en la convocatoria se omita la información referida en los numerales 1, 5, 8, 9, 10, 14, 15 y 16 del artículo 12 del presente decreto, el nominador, de oficio o a petición de parte, deberá declarar sin efecto el concurso si se hubieren iniciado las inscripciones; en caso contrario, deberá adicionar la convocatoria con la información omitida y fijar la adición en los mismos lugares en que se encuentre la convocatoria. Lo anterior, sin perjuicio de que la respectiva Comisión del Servicio Civil pueda, en cualquier momento, dejar sin efectos total o parcialmente un concurso por los mismos motivos.

ARTICULO 3. El artículo 17 del decreto 256 de 1994 quedará así:

ARTICULO 17. Al formulario de inscripción, el aspirante deberá anexar todos los certificados debidamente autenticados que acrediten sus estudios y experiencia. Cuando sea necesario, las entidades solicitarán que los certificados de experiencia contengan la descripción de las funciones de los cargos desempeñados.

La autenticación también podrá hacerse mediante cotejo entre el original y la copia, por quien reciba la solicitud.

PARAGRAFO: Cuando una entidad deba convocar simultáneamente a más de veinte (20) concursos, podrá realizar las inscripciones con la manifestación escrita de los aspirantes de que pueden acreditar los requisitos de estudio y de experiencia laboral que han relacionado en el formulario de inscripción que adopte la entidad. Con base en esta información se elaborarán las listas de admitidos y de rechazados de que trata el artículo 21 de este decreto.

En las convocatorias se indicará la fecha de entrega, por parte de los aspirantes, de los certificados a que se refiere este artículo que debe ser anterior a la de la conformación de la lista de elegibles para efectos de su estudio y análisis. Las listas se conformarán únicamente con quienes habiendo superado la totalidad de las pruebas hayan demostrado que cumplan los requisitos al momento de la inscripción.

ARTICULO 4. El artículo 28 del decreto 256 de 1994 quedará así:

ARTICULO 28. De todas las pruebas aplicadas se hará un informe firmado por quienes las calificaron y sus resultados serán publicados en las carteleras de la entidad.

ARTICULO 5. El artículo 40 del decreto 256 de 1994 quedará así:

ARTICULO 40. Copias auténticas de las actas de concurso y de las listas de elegibles, una vez suscritas, deberán ser enviadas a la respectiva Comisión del Servicio Civil. Entre la fecha de la firma de la convocatoria y la fecha de envío de la lista de elegibles a la Comisión del Servicio Civil no podrá transcurrir un término superior a tres (3) meses, a menos que por decisión de la misma Comisión haya sido necesario ampliar los términos de ejecución del concurso. Igualmente en caso de que el concurso sea declarado desierto o sin efecto, total o parcialmente, copia de la resolución o acto administrativo mediante el cual se haya hecho tal declaración deberá ser enviada a la respectiva Comisión del Servicio Civil.

ARTICULO 6. El artículo 45 del decreto 256 de 1994 quedará así:

ARTICULO 45. La solicitud de inscripción será presentada en formulario en el cual el jefe de personal o quien haga sus veces, en la entidad u organismo en donde el empleado presta sus servicios, haga constar, bajo la gravedad del juramento, que el empleado participó en un concurso abierto, figuraba entre los tres (3) primeros puestos de la correspondiente lista de elegibles al momento del nombramiento en periodo de prueba y obtuvo calificación de servicios satisfactoria para dicho periodo.

Dicho formulario con la constancia de que trata este artículo, deberá ser entregado al empleado interesado por el jefe de personal o quien haga sus

NORMATIVIDAD

veces dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha en que la calificación de servicios haya quedado en firme.

ARTICULO 7. El artículo 50 del decreto 256 de 1994 quedará así:

ARTICULO 50. Al empleado inscrito en la carrera administrativa que cambie de empleo por ascenso, traslado o incorporación le será actualizada su inscripción en el escalafón. Para este trámite la unidad de personal correspondiente enviará a la respectiva Comisión del Servicio Civil el formulario que para el efecto se establezca, dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la fecha de posesión en el nuevo empleo. Cuando el ascenso se haya efectuado mediante nombramiento en período de prueba, deberá enviarse dicho formulario dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha en que la calificación de servicios haya quedado en firme.

ARTICULO 8. El artículo 56 del decreto 256 de 1994 quedará así:

ARTICULO 56. Los empleados de carrera deberán ser calificados por su inmediato superior, o por el jefe de éste cuando el jefe del organismo le asigne por escrito tal función, en los siguientes casos:

1. Por período anual comprendido entre:
 - El 1º de marzo y el último día de febrero, para los empleados vinculados a entidades del orden nacional.
 - El 1º de mayo y el 30 de abril, para los empleados vinculados a entidades del orden departamental.
 - El 1º de septiembre y el 31 de agosto, para los empleados vinculados a entidades del orden municipal.

Esta calificación deberá producirse dentro de los quince (15) días calendario siguientes al vencimiento del período a calificar.

Cuando el empleado no haya servido la totalidad del año objeto de la calificación, se calificarán los servicios correspondientes al período laborado cuando éste sea superior a treinta (30) días calendario; los períodos inferiores a este lapso serán calificados conjuntamente con el período siguiente.

2. Cuando así lo ordene, por escrito, el jefe del organismo en caso de recibir la información a que hace referencia el artículo 19 del decreto ley 1222 de 1993. Esta calificación no podrá ordenarse antes de transcurridos tres (3) meses de efectuada la última calificación, tratándose de empleados escalafonados o que hayan superado el período de prueba; o de expedida la resolución de inscripción cuando el ingreso a la carrera se haya producido de manera extraordinaria, si el empleado no ha sido objeto de calificación. En ambos casos, la calificación deberá comprender todo el período no calificado, hasta el momento de la orden.

ARTICULO 9. El artículo 57 del decreto 256 de 1994 quedará así:

ARTICULO 57. Para los efectos del artículo 19 del decreto-ley 1222 de 1993 y de los de este decreto, se entenderá por evaluaciones las valoraciones parciales que se efectúen a los empleados, por cambio temporal o definitivo de cargo o de jefe inmediato y sus resultados sólo podrán tenerse en cuenta para la obtención de la calificación definitiva. Como actos de trámite que son, serán comunicados a los calificados y no son susceptibles de recursos.

PARAGRAFO: Cuando en el período anual de calificación o en el que cubra la orden de calificar expedida por el jefe de la entidad, un empleado haya sido evaluado, la calificación definitiva para ese período será igual al promedio ponderado del puntaje asignado para cada uno de los factores y del total de puntos de las evaluaciones obtenidas, incluida la correspondiente al lapso comprendido entre la última evaluación y el final del período a calificar. En este caso, los recursos de que trata el artículo 61 de este decreto se interpondrán ante quien efectuó la última evaluación.

ARTICULO 10. El artículo 65 del decreto 256 de 1994 quedará así:

ARTICULO 65. 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:

1. Informar a los calificadores sobre las normas y procedimientos que rigen la materia;
2. Suministrar oportunamente los formularios y los demás apoyos necesarios para proceder a las calificaciones y a las evaluaciones;
3. Velar porque las calificaciones y las evaluaciones se produzcan oportunamente;
4. Efectuar los promedios necesarios para obtener la calificación definitiva y notificarla al interesado;
5. Presentar al jefe del organismo informes sobre los resultados obtenidos en las calificaciones de servicios.

ARTICULO 11. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y modifica parcialmente el decreto 256 del 28 de enero de 1994.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá, D.C., a 21 de abril de 1994

El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública,
EDUARDO GONZALEZ MONTOYA

AGENDA BIBLIOGRAFICA

CAMILO SATIZABAL PARRA

**MANUAL
PARA EL COBRO
DE PRESTACIONES
SOCIALES OFICIALES**

- Constitución de 1991 y Ley 50 de 1990
- Procedimiento
- Jurisprudencia del Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia
- Servicios Médico-Asistenciales
- Disposiciones Legales

4ª EDICIÓN
ACTUALIZADA Y CORREGIDA



Satizábal Parra, Camilo. Manual para el cobro de Prestaciones Sociales Oficiales : Constitución de 1991 y Ley 50 de 1990. Procedimiento. Jurisprudencia del Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia, Servicios médico-asistenciales. Disposiciones legales. Santafé de Bogotá : Jurídica Radar, 1992. 588 p.

Valiosa fuente de información en el campo de las prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales.

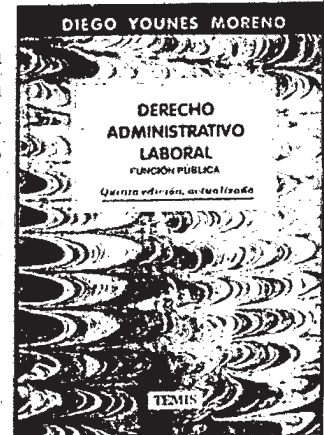
La obra constituye una completa guía y manual de consulta sobre los procedimientos para solicitar a las entidades respectivas pensiones de jubilación, viudez y vejez; sobre la documentación que se debe anexar en estos casos o para solicitar revisión, reliquidación o reajuste de las pensiones, auxilios de cesantías, etc.

Se anexa la legislación relacionada con todo lo pertinente a las prestaciones económicas a las cuales tienen derecho los beneficiarios de las entidades de previsión social.

Younes Moreno, Diego. Derecho Administrativo Laboral : Función Pública. Santafé de Bogotá : Temis, 1993. 5 edit. 719 p.

Esta quinta edición de la obra del doctor Younes ha sido cuidadosamente revisada y puesta al día para adaptarla a las nuevas disposiciones constitucionales. Siguiendo el mismo enfoque general de las ediciones anteriores, el aspecto temático abarca todas las facetas del sistema de la función pública en el contexto jurídico colombiano, las modalidades de vinculación con la administración pública, noción de empleo, el salario, jornada de trabajo, régimen de ingreso, carrera administrativa, situaciones administrativas, régimen disciplinario, sobre la responsabilidad de los servidores públicos, causales de retiro, función pública en entidades descentralizadas, departamentos y municipios.

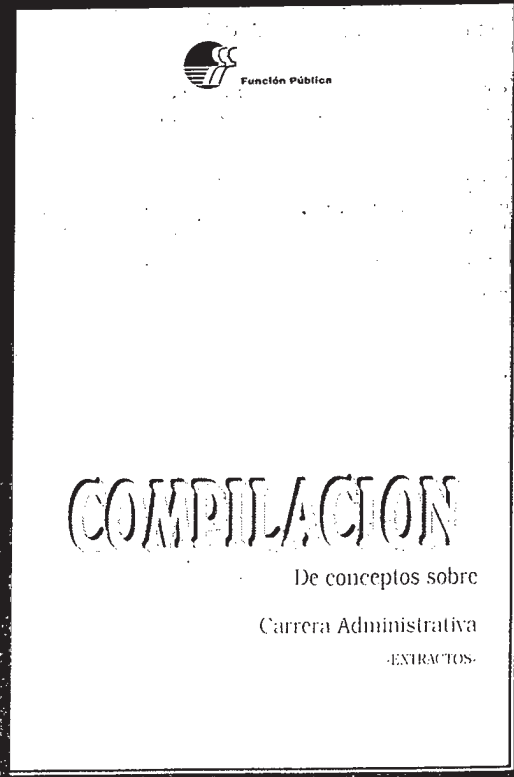
Contiene un amplio apéndice de las principales normas legales referentes a la función pública el cual brinda un gran apoyo al contenido de la obra.



**Compilación de conceptos sobre
Carrera Administrativa**

La Comisión Nacional del Servicio Civil, organismo encargado de la administración y vigilancia de la carrera administrativa de los empleados del Estado, tanto del nivel nacional como territorial, se complace en entregar una recopilación de los extractos de los conceptos emitidos como resultado de las consultas que sobre la materia le han formulado las distintas entidades y organismos estatales así como las organizaciones sindicales.

La Compilación de Conceptos sobre Carrera Administrativa de la Comisión Nacional del Servicio Civil contiene los extractos de aquellos conceptos que pueden servir de criterios auxiliares a los responsables de la administración del personal al servicio del Estado al momento de resolver las situaciones particulares.



EN NUESTRA

PROXIMA

EDICION

Capacitación y Evaluación Pilares de la administración

La capacitación es un factor fundamental para mantener e incrementar la productividad y la eficiencia. Sin embargo su administración, en los organismos públicos, no siempre está ligada a los procesos institucionales de planeación y evaluación de gestión, ni a la evaluación del desempeño individual. Este artículo plantea algunas reflexiones acerca de la necesidad de integrar tales procesos.

Control Interno y Evaluación de Gestión

La Constitución introdujo cambios sustanciales en el ejercicio del control fiscal y para ello estableció principios para el actuar de la Contraloría General de la República. Además obligó a las entidades públicas para que organicen y establezcan mecanismos de control interno de gestión que les permita evaluar el logro de los objetivos institucionales.

Inexequibilidad parcial del Artículo 1 de la Ley 61 de 1987

En este artículo se explica cuáles son los alcances de la inexequibilidad parcial del artículo 1 de la Ley 61 de 1987, declarada por la Corte Constitucional en sentencia de abril 21 de 1994, frente a la carrera administrativa.