

11. Ofiplan-DAFP

FF1-01314
nistrativa No. 72 - 1993

ESTA
MINISTRATI

EDICIÓN 2.500.000 - ISSN 0120-102X - Santa Fe de Bogotá, Enero - Febrero de 1993

Mérito
principio rector de



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL

DECRETO N° 2169

(30 DIC. 1992

Por el cual se reestructura el Departamento
Administrativo del Servicio Civil

Artículo 1o. De la Denominación

El Departamento Administrativo del Servicio Civil en adelante se denominará Departamento Administrativo de la Función Pública.

Artículo 2o. El Objeto

El Departamento tiene por objeto formular las políticas, asesorar a las organizaciones y velar por el cumplimiento de las normas en materia de gerencia de los recursos humanos al servicio del Estado.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DE LA FUNCION PUBLICA

SUMARIO

OPINION

<i>Carrera Administrativa</i>	4
<i>Editorial</i>	5
<i>Sobresaltos</i>	6

ACTUALIDAD

<i>Reconocimiento a los Mejores</i>	7
<i>Reflexiones sobre la cultura del servidor público</i>	8
<i>Simposio sobre bienestar social laboral</i>	11

FUNCION PUBLICA

<i>Finanzas Territoriales, algunos aspectos fiscales de la descentralización</i>	14
<i>Elementos de una crítica de la "Filosofía del Logro"</i>	18
<i>El compromiso, como factor de productividad institucional</i>	22
<i>Administración Pública, ni burocracia ni participación</i>	26

DOCTRINA

<i>Suspensión de funcionarios...</i>	32
<i>Los extranjeros pueden ser designados en...</i>	35

JURISPRUDENCIA

<i>La presentación de una renuncia...</i>	37
<i>No procede la revocatoria directa del acto...</i>	38
<i>Fuero derivado del estado de embarazo...</i>	40
<i>Son válidas las renuncias...</i>	41

CIFRAS

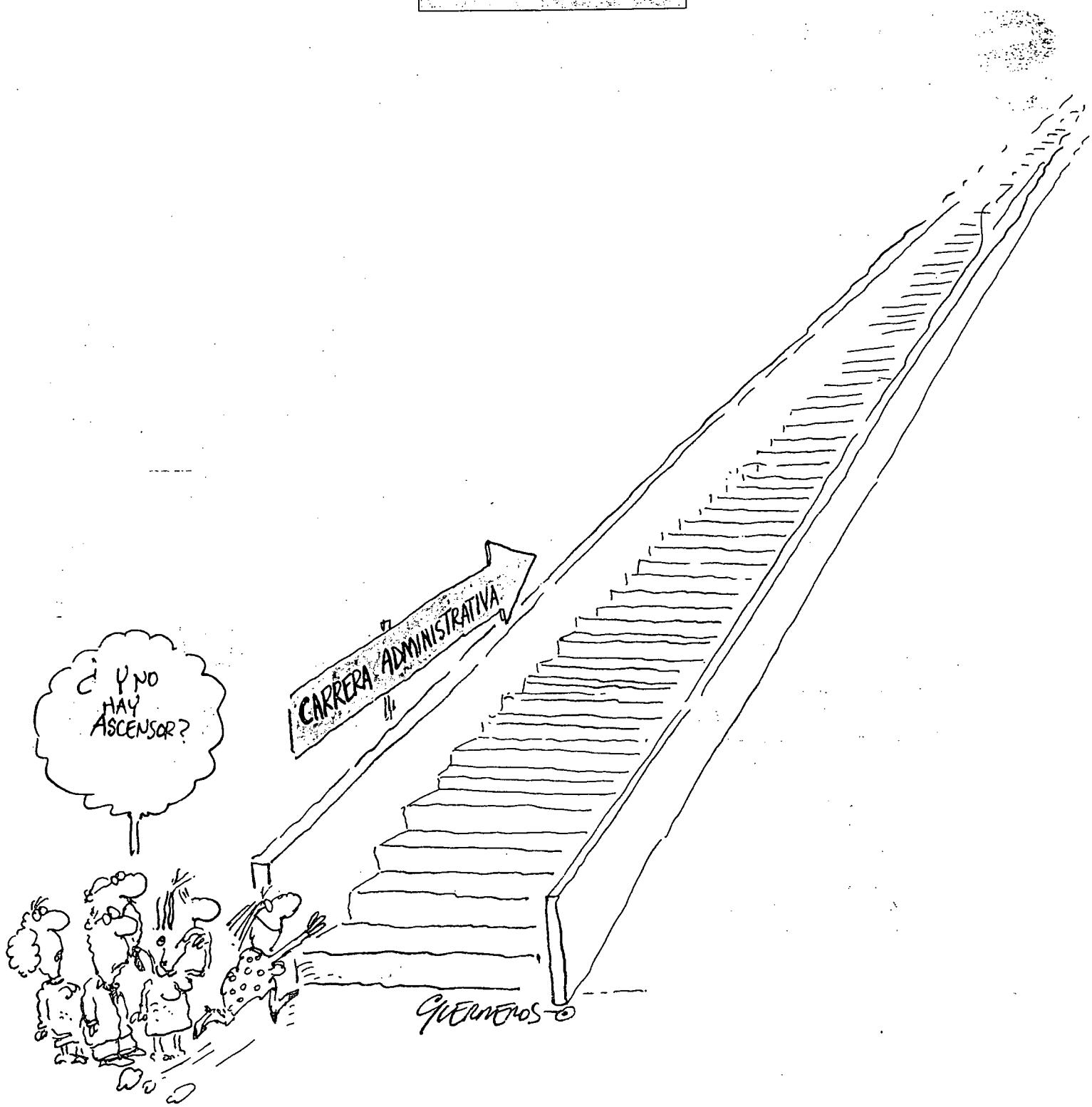
<i>Comercialización de bienes, patrimonio y beneficio de todos</i>	47
--------------------------------------------------------------------	----

NORMATIVIDAD

<i>Ley 27 de diciembre 23 de 1992</i>	50
<i>Decreto 1933 de noviembre 27 de 1992</i>	54
<i>Decreto 2108 de diciembre 29 de 1992</i>	56
<i>Decreto 11 de enero 7 de 1993</i>	56
<i>Decreto 98 de enero 15 de 1993</i>	59

AGENDA BIBLIOGRAFICA


OPINIÓN



OPINION

EDITORIAL

Con la expedición de la Ley 27 de 1992 se ha dado un paso de trascendencia en el proceso de modernización de la administración pública, satisfaciendo así un viejo anhelo nacional. Esta nueva norma que desarrolla lo preceptuado en la Constitución Política, además de ampliar la cobertura de la carrera administrativa a los niveles departamental y municipal, institucionaliza la capacitación y la estabilidad de los servidores públicos inscritos en ella. Además dispone que el ingreso a la administración deberá hacerse exclusivamente con base en el mérito, con lo cual se tecnifica la administración pública y se propende por el mejoramiento en la calidad de los servicios a cargo del Estado.



El proceso de implantación de la carrera administrativa en el país conlleva requerimientos de organización, especialmente en los municipios, que cada día, por vía de la descentralización administrativa, adquieran mayores recursos y responsabilidades. El desarrollo de este sistema técnico de gestión obliga a ampliar el campo de acción del Departamento Administrativo de la Función Pública y el de la Escuela

Superior de Administración Pública, a través de la asesoría y la información a los departamentos y a los municipios y la capacitación del recurso humano en las respectivas administraciones.

Con la expedición de la citada Ley sobre carrera, la administración tiene una herramienta importante para el manejo del personal al servicio del Estado. Además, es un factor coadyuvante en el proceso de modernización que actualmente vive el país, puesto que con ella se busca aislar el desempeño de los servidores públicos de los vaivenes de tipo partidista. De esta forma, la función pública puede guardar neutralidad entre los conflictos naturales de los partidos y contribuir a asegurar un escenario más favorable para el desarrollo democrático.

La estabilidad de los funcionarios inscritos en la carrera contribuye a eliminar la distribución de cuotas burocráticas como objetivo político, democratizando, de esta manera, el acceso y la permanencia en la administración pública, lo cual se logrará sólo con base en el mérito. ☐



República de Colombia
Departamento Administrativo de la
Función Pública

CARTA ADMINISTRATIVA No. 72

Enero - Febrero de 1993

CARLOS HUMBERTO ISAZA
Director

Coordinación Editorial
MARGARITA CORREA GALLEGÓ

Comité Editorial

CARLOS HUMBERTO ISAZA RODRIGUEZ
FABIOLA OBANDO RAMIREZ
DARIO CORREA URIBE
MARGARITA CORREA GALLEGÓ

Diseño y Artes Computarizados
ELSA BEATRIZ PEREZ SIERRA

Textos
DOLLY CLARO LUNA
Corrección de Textos
GABRIELA OSORIO VALDERRAMA

Fotografía
CARLOS MARIO LEMA
Fotomecánica
DIONISIO BARRERA

Circulación y Suscripciones
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DE LA FUNCION PÚBLICA
Oficina de Comunicaciones
Carrera 6a. No. 12-62 Oficina 705
Teléfonos: 334 40 80 - 334 00 37

Producción Editorial
SECCION DE PUBLICACIONES - SENA
DIGENERAL

Tiraje: 1.200 ejemplares
ISSN: 0120-193X
Tarifa Postal No. 319
Santafé de Bogotá, Enero de 1993

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

Una cita en las afueras de la piel

Arturo Guerrero

odos los tratados de relaciones humanas, todos los conferencistas de temas sicológicos, casi todas las escuelas de pensamiento, prácticamente integras las teorías sobre autoconocimiento y autorrealización insisten en una regla para ellos de oro: hay que vivir el presente, porque sólo el presente existe.

El prurito del instante aprovechado con intensidad no es algo nuevo para la humanidad. Ya los clásicos latinos habían eternizado el lema de *carpe diem*, que significa algo así como bébete el día, sácale todo el jugo al momento.

Los predicadores del presente insisten en que todo el ayer está acumulado en el hoy, de la misma manera que todo el océano se hace acto en la última ola que espejea sobre la arena. Agregan que el futuro es una entelequia, por la que no vale la pena sufrir. Unicamente el segundo actual guarda la sustancia de la vida. Eso dicen.

Y al decirlo olvidan al loco soñador que llevamos dentro y que nos distingue del resto de los seres del universo. Es imposible vivir el presente sin tener en cuenta que somos una máquina de imaginar y que imaginar significa proyectar películas en la pantalla siempre oscura del deseo. Proyectar, lanzar adelante, ser discóbolos, arqueros, arcabuces reales.

El presente íntegro es un instante proyectado, no un momento chato, grosero, sin perspectivas. Es de la esencia del genuino presente humano el ser extático, es decir, el poner a existir al hombre en las afueras de su piel, en parajes maravillosos donde logre fundirse con el viento, con los pájaros, con la música vertical de los almendros.

Todo en la cotidianidad tiene el deber de ser excitante, de establecer encuentros con los mundos del más allá, de concertar citas de amor con bellas mujeres en la periferia de nosotros mismos. Si el instante no nos excita, si no nos saca de nuestros cabales, corremos el peligro de encharcarnos en las náuseas de lo profano, de lo ordinario, de lo opaco.

Bajo esta nueva luz, la fidelidad al presente es simultáneamente una devoción por la utopía. El presente sí, pero un presente cargado, a la manera de las granadas de fragmentación. Un presente cuyas esquirlas fulguren en horizontes ampliados de tiempo y de espacio.

Es la imaginación la facultad que le imprime significación a los obtusos datos del momento. Ella les da alas a los sentidos, para que su ejercicio lúdico sea la representación de mayores gozos trascendentales. Una creencia baña de malva y de dorado cada uno de los atardeceres rutinarios. Los fantasmas acompañan a los más subidos placeres de la carne y así la carne prueba las delicias del espíritu.

Los vividores del instante tienen la obligación estética de preñar a ese instante de poesía, para que una vez realizada esta operación alquímica, el uno consiga unificarse con el todo. □

ACTUALIDAD

Reconocimiento a los Mejores

El Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública realizaron el pasado 29 de diciembre, la premiación a los mejores funcionarios que durante todo el año mostraron compromiso, responsabilidad y eficiencia en su desempeño laboral. Este evento se realizó para dar cumplimiento a lo estipulado en la Resolución 10942 del 21 de septiembre de 1992, por la cual se reglamenta el régimen de estímulos a la eficiencia de los empleados públicos del sector administrativo.

A través de este reconocimiento público se otorgaron tres estímulos en dinero y siete menciones de honor, destacándose el desempeño de José Fernando Ceballos Arroyave, Abogado de la Oficina Jurídica del Departamento, quien ocupó el primer puesto, y de la ESAP a Luis Argemiro Forero, Operario de la Imprenta, segundo puesto, y a Marietta Cabral de Vanegas, Secretaria Ejecutiva en el tercer puesto.

Las menciones de honor fueron entregadas a Dora Rodríguez Vela, Secretaria Ejecutiva y Rosabel Rozo de Cornejo, Asistente Administrativo, funcionarias del Departamento, y a Luis Jorám Ortiz Serna, Administrador Público, José Guillermo Salazar Morán, Coordinador del Almacén y Mary Herrera de Beltrán, Secretaria, quienes laboran en la ESAP.

Los estímulos a la eficiencia y al desempeño laboral cumplen un papel coadyuvante en el desarrollo del compromiso organizacional y, a la vez, ayudan a consolidar el



Acompañados del Secretario General, Dr. Jorge Eliécer Sabas Bedoya, aparecen los mejores funcionarios tanto del Departamento como de la Escuela, el día de la premiación realizada en el Departamento Administrativo de la Función Pública.

sentido de pertenencia, ya que constituyen una forma de reconocimiento al valor del aporte individual en el logro de los objetivos colectivos.

Quien ha sido destacado públicamente por sus cualidades humanas y laborales adquiere la gran responsabilidad de ser testimonio permanente de los atributos que le han hecho merecedor de la distinción, convirtiéndose en un modelo de conducta para los compañeros de su grupo laboral.

A través del reconocimiento de los méritos de los empleados públicos se quiere dignificar su papel social en el desarrollo de las políticas institucionales. ■



Reflexiones sobre la cultura del servidor público

Jorge Mario Camelo Sánchez

Profesional Universitario

Departamento Administrativo de la Función Pública

El Departamento Administrativo de la Función Pública, antes denominado del Servicio Civil, realizó entre el 11 y el 14 de noviembre el "ENCUENTRO NACIONAL DE LA CULTURA DEL SERVIDOR PÚBLICO", el cual contó con la participación de funcionarios de las unidades de personal de varias entidades no sólo del sector central ubicadas en Santa Fe de Bogotá, sino también del nivel territorial, gobernaciones, municipios y Distrito Capital.

Inspiró la celebración del Encuentro la necesidad de reflexionar sobre los tradicionales eventos de carácter artístico, tales como muestras y concursos de teatro, música, pintura, etc., en relación con el bienestar social laboral y con su aporte a la efectividad de la gestión pública. Con tal motivo se realizaron actividades relacionadas con la música, la tradición oral y la recreación, complementarias de la actividad académica sobre temas como: cultura corporativa, desarrollo humano, lo representativo y lo participativo, creatividad, efectividad y liderazgo.

La orientación del Encuentro parte de reconocer la existencia de problemas que afectan la prestación del servicio a la comunidad por los funcionarios públicos, problemas relacionados directamente con las transformaciones de la democracia colombiana y que tienen connotaciones importantes en la esfera de lo ético, expresado en los valores y las actitudes que caracterizan, en términos generales, a nuestro servidor público. Es por esto que el Encuentro se realizó como el inicio de un proceso permanente de reflexión y de acción para hacer frente a los retos que

ACTUALIDAD

plantean, a la administración pública en general y a cada funcionario en particular, la misión del Estado como servidor del bien común y las transformaciones de nuestra estructura institucional.

Entre los temas abordados en el Encuentro, merece destacarse la reflexión planteada por Carlos Hernán Marín O. en torno a las posibilidades y exigencias que implica la adopción de la Constitución de 1991.

La reforma constitucional de 1991 es muy significativa por ser el resultado de un proceso ampliamente participativo, porque constituye un reconocimiento de los cambios sociales e ideológicos sufridos por nuestro país en el último siglo, y por el fortalecimiento introducido a los organismos de control y fiscalización.

Pero el logro fundamental, por las posibilidades que abre de dar inicio a una transformación de nuestra vida pública, está expresado en el reconocimiento del "derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político" (Artículo 40 de la Constitución Nacional), derecho que se materializa desde las Juntas Administradoras Locales como organismos más inmediatos para la participación ciudadana, y que están llamados a constituir la base de la transformación efectiva de nuestro país.

El simple acto jurídico, por histórico que sea, de adoptar una nueva carta de derechos, no va a cambiar la situación nacional. Como tampoco lo logrará, por sí solo, el cambio que se hace necesario en la estructura organizativa del Estado. Si la limitación a la participación ciudadana ha contribuido a llevarnos poco a poco a la crisis del momento actual, el ejercicio de la partici-

pación efectiva que hoy es posible puede constituir la única opción que nos queda.

Es un derecho, a la vez que un deber de todo ciudadano, conocer las posibilidades y los límites que le reconoce el estado de derecho para vivir en sociedad. Si bien nuestra tradición política no nos ha formado en la participación, hoy cada ciudadano tiene que asumir este reto como un imperativo que ha de permitirle participar en la toma de decisiones sobre su destino. Y como servidores públicos tenemos, además, la responsabilidad de actuar en función del servicio a la comunidad, estableciendo una clara diferencia entre el interés privado y el interés común; sólo por esta vía es posible hacer real el espíritu de la función pública como el ejercicio de facultades que son conferidas por la ciudadanía y que, por lo tanto, debe estar desligado de los intereses personales que conducen a la omisión o a la extralimitación en el desempeño del servicio público.

Este papel del funcionario como servidor de la comunidad es un tema con implicaciones éticas y morales. Tal fue el objeto de la reflexión planteada por el doctor Germán Rey Beltrán, a cuyos principales aspectos me refiero a continuación.

En nuestra realidad política nacional, dadas las escasas posibilidades que tradicionalmente ha tenido la participación ciudadana, lo público ha terminado confundiéndose con lo estatal. El Estado, visto desde los intereses privados, ha perdido significación como espacio público para la resolución de conflictos, se le considera como dispensador de servicios pero se le desconoce de hecho la misión como regulador de la convivencia ciudadana. Esta situación ha llevado a que el

límite entre lo público y lo privado sea hoy demasiado difuso y se estén asumiendo en forma privada funciones de carácter eminentemente público; tal es la situación que particularmente afecta a la administración de justicia, con la proliferación de grupos que al margen de la legalidad pretenden resolver sus conflictos.

El hecho de que, en nuestro caso, se asocie la idea de lo público con el Estado, no refleja necesariamente la fortaleza de éste. De ahí que la crítica que se le plantea desde el neoliberalismo al Estado por su "injerencia" en ámbitos privados, donde supuestamente no es necesario, mezcla a su vez someterse a

*El Estado,
ha perdido
significación
como espacio
público para la
resolución de
conflictos*

ACTUALIDAD

reflexión. Debe sobre todo tenerse en cuenta que la fortaleza de la presencia estatal no se hace real únicamente por medio de regulaciones en lo procedimental, lo formal o lo normativo. La función reguladora que debe ejercer el Estado implica, fundamentalmente, la generación de condiciones reales que permitan a los ciudadanos participar en la vida económica, política y cultural. El fortalecimiento del Estado no implica necesariamente el impulso al autoritarismo centralizante.

Para recuperar la identidad de lo público frente a lo estatal deben superarse obstáculos relacionados con la credibilidad del Estado y con la privatización del espacio público.

La credibilidad del Estado sólo se afianza en la medida en que logre estar por encima de los intereses privados, es decir en cuanto sus estructuras de funcionamiento, su relación con los diversos sectores sociales y la generación de igualdad de condiciones respondan efectivamente a las necesidades que plantea el desarrollo en función del bien común. En este punto es clave el papel del servidor público como intermediario entre las estructuras estatales y los ciudadanos, pues es en esta intermediación donde a diario está en juego la comprensión y la actitud del ciudadano con respecto a lo público.

El Estado no debe ser indiferente ante procesos de privatización de lo público, máxime cuando pueden terminar colocando al ciudadano en una posición de total ausencia de opciones para participar, negándole toda posibilidad de ser escuchado y desvirtuando la razón de ser de los organismos sociales en que se pueden expresar los intereses particulares.

La generación de espacios y condiciones para el tratamiento participativo de lo público, es decir el desarrollo de un proyecto social, tiene una estrecha vinculación con el desarrollo de un proyecto ético. En este sentido, es cuestionable el apego a la normatividad como orientadora de lo que se debe hacer, y se plantea la necesidad de recuperar el fundamento de la ética relacionada con la experiencia humana, ética que se define en regulaciones racionales que surgen de la propia interrelación social, en el ámbito de lo público.

Pero, además, lo ético tiene que ver con la conciencia individual. Convivir en sociedad bajo principios de igualdad y libertad exige la formación de individuos autónomos, capaces de darse a sí mismos leyes universales y de actuar a partir de ellas en función de la solidaridad. La autonomía moral se logra como resultado de procesos cognoscitivos y, fundamentalmente, de la propia experiencia en contextos donde los valores se construyen, se confrontan y se viven contradictoriamente.

La formación ética exige pues la generación de tales contextos; en ellos es posible el desarrollo del hombre para la convivencia con libertad, justicia y solidaridad y se dan las condiciones para que lo público se dé efectivamente. Esta es una responsabilidad a la cual nadie es ajeno. Tales contextos no son espacios utópicos. En la tarea de su construcción tenemos un compromiso que cumplir desde las relaciones cotidianas en el ámbito privado, desde el ejercicio permanente de nuestras actividades como ciudadanos y desde el trabajo diario de servicio a la comunidad. Con el cumplimiento de este compromiso es posible, y necesario, contribuir para el logro de la convivencia en función del desarrollo moral del hombre y para la formación en la solidaridad como principio fundamental en la búsqueda del bien común. □



Al centro el Dr. Samuel Ospina Marín, Director de Bienestar Social, acompañado de la Dra. Hilda Hernández Pabón y el Dr. Freddy Becerra Mosquera, quienes promovieron la realización del Encuentro Nacional de la Cultura del Servidor Público y del Simposio sobre Bienestar Social Laboral.

ACTUALIDAD

Seminario sobre bienestar social laboral

Mercedes Vargas Bustamante

Profesional Universitario

Departamento Administrativo de la Función Pública

a dirección de Bienestar Social del Departamento Administrativo del Servicio Civil, hoy de la Función Pública, se planteó como objetivo establecer orientaciones y lineamientos generales de política que definan los campos y modalidades de acción en los que deben centrarse las acciones del área de bienestar laboral, con el fin de lograr el desarrollo integral del servidor del Estado y el desarrollo institucional que las entidades públicas del país requieren para cumplir a cabalidad con su función social esencial: la administración del bien común.

Movida por este objetivo, emprendió la tarea de revisar las acciones tanto estatales como privadas que se han venido dirigiendo al funcionario público en este campo, realizó también actividades de tipo formativo y participativo, buscando aportar a las entidades públicas nuevos elementos de reflexión sobre el desarrollo de los recursos humanos y la función del área de bienestar social en ese contexto.

Es así como convocó expertos en cada una de las áreas del bienestar social, como también reconocidos estu-

diosos y tratadistas de los nuevos enfoques organizacionales, para la realización del Simposio sobre Bienestar Social Laboral que se llevó a cabo del 9 de octubre al 20 de noviembre en el Club de Empleados Oficiales y al que fueron invitados representantes de las diferentes entidades del Estado.

En el evento se trataron entre otros, los siguientes temas: El Desarrollo Integral del Recurso Humano como Factor de Productividad; Seguridad Social y Bienestar Social Laboral; Los Servicios Sociales: salud, vivienda, recreación, educación preventiva a prepensionados; La Calidad de Vida Laboral como Factor de Bienestar en sus dimensiones personal, social, tecnológica, económica y organizacional; Estructura Organizacional, Normas y Recursos de Bienestar Social Laboral.

Dentro de los temas desarrollados por los distintos ponentes y comisiones de trabajo queremos reseñar la ponencia del Dr. Fernando Toro Alvarez, director del Centro de Investigaciones en Comportamiento Organizacional de Medellín, debido a que se basa en una revisión de la literatura científica más reciente,

para definir el concepto de Calidad de Vida Laboral y hace así mismo consideraciones sobre sus alcances y proyecciones, que a nuestro juicio son de gran interés para el proceso de desarrollo institucional, que dentro del marco de la modernización del Estado ha emprendido la Administración Pública Colombiana.

En efecto, si bien es cierto que la empresa privada del país, buscando mejores posiciones en los mercados internacionales, ha comenzado a prestar mayor atención a los recursos humanos y a las nuevas tecnologías gerenciales, realizando experiencias en campos como los círculos de calidad, la gerencia participativa, la gerencia del desempeño y otros, como medio para mejorar la calidad de vida en el trabajo e incrementar la productividad, en la administración pública estos aspectos siguen teniendo un puesto de segundo orden.

Fernando Toro nos presenta un parangón entre la vida de todo ser y la vida en el trabajo como procesos, es decir como secuencias de cambios predecibles que están determinados por el contexto en el que tienen lugar.

ACTUALIDAD

La calidad de vida en estos dos procesos, o la posibilidad de que el individuo se desarrolle optimamente en tales situaciones, depende entonces de la existencia de condiciones positivas que permitan y favorezcan ese desarrollo o negativas que lo limiten.

Si las condiciones que determinan la vida del individuo, en términos generales, son de tipo ecológico, económico, político, social y laboral, en el caso de la vida en el trabajo es necesario entrar a hacer otra serie de consideraciones para determinar los condicionantes propios del medio.

Toro afirma que el trabajo puede ser un medio de desarrollo no sólo social y económico sino también de desarrollo personal, debido a que la actividad laboral con todas sus características y con todas las circunstancias que la acompañan tiene un impacto profundo en la vida del hombre y en la mejora o deterioro de las cualidades personales. El trabajo determina una parte importante de su identidad personal y constituye un estímulo en el desarrollo de las habilidades físicas e intelectuales, puesto que genera ocasiones para la práctica y el ejercicio. Por medio del trabajo el hombre se vincula a su comunidad, le entrega el producto de su esfuerzo y recibe por esto no sólo la retribución necesaria para su supervivencia sino también reconocimiento y sentido de logro.

Pero para que se propicien condiciones laborales generadoras de calidad de vida es necesario tener en cuenta ciertas pautas como guías de la organización del trabajo, dentro de las que podríamos citar algunas mencionadas por Walton (1975):

1. Compensación justa y adecuada.

2. Condiciones de trabajo saludables y seguras.

3. Oportunidad inmediata de emplear y desarrollar las capacidades personales. Esto supone condiciones de trabajo que permitan autonomía, que estimulen el uso de habilidades múltiples, que provean información y una perspectiva clara, tareas con globalidad y no segmentadas, posibilidades de planeación.

4. Oportunidades de desarrollo continuado y seguridad en el empleo. Esta categoría incluye posibilidades de expansión de las capacidades personales, una perspectiva clara de aplicación de tales capacidades, oportunidades de progreso a través de algún esquema de carrera y seguridad, es decir posibilidad cierta de poder confiar en las personas y en la autoridad.

5. Integración social en la organización del trabajo. Incluye igualdad, movilidad, posibilidad de contar con un sentido de comunidad.

Los responsables de la calidad de vida en el trabajo

Sin embargo, al hacer estas reflexiones, Toro señala el peligro de que guiados por esas pautas generales, se considere al hombre únicamente como beneficiario de las condiciones que lo rodean y no como agente creador y modificador de tales condiciones, como actor responsable en el proceso laboral.

En este sentido, nos llama la atención sobre el hecho de que las acciones o programas de manejo de la calidad de vida laboral deben conciliar dentro de sus objetivos los intereses de los trabajadores, de la empresa y de la comunidad.

La organización debe preocuparse no sólo por el desarrollo del hombre, que es entre otras cosas el agente de producción más valioso, sino también por lograr su fin organizacional, es decir, los propósitos para los cuales ha sido constituida y por asumir su responsabilidad frente al conjunto de la sociedad.

Según Seashore, tratadista citado, la perspectiva del empleador enfatiza la productividad, calidad del producto, costo por unidad de trabajo y otros indicadores de efectividad. En la perspectiva del trabajador se incluyen las ganancias, el acceso a promociones, la seguridad y otras satisfacciones intrínsecas al trabajo.

En la perspectiva de la comunidad cuentan la capacidad subutilizada, puesto que significa pérdida para la economía, el desempleo, el trabajador mal remunerado, porque tiene una familia más propensa a la desnutrición y a la enfermedad y esto afecta, entre otros, los servicios de salud.

Por consiguiente en la actividad organizacional están implicados y son responsables tanto los mandos como los trabajadores. Corresponde a la gerencia y a todos los que tienen responsabilidad directa crear las condiciones económicas, sociales, tecnológicas y ambientales que garanticen el bienestar, el desarrollo, la satisfacción, el enriquecimiento personal y la productividad del hombre en el trabajo.

Como respuesta a las condiciones propiciadas por la gerencia, el trabajador debe contribuir con el mejoramiento de su productividad; ella genera bienes y servicios para el bienestar de la comunidad y riqueza para que la empresa pueda satisfacer su interés y asumir los costos de los programas de calidad de vida.

ACTUALIDAD

Conviene, entonces, a todos los niveles de la organización tener una acción dinámica para identificar obstáculos, idear y promover soluciones, que contribuyan a la calidad del ambiente social en el trabajo. Otra manera de asumir esta responsabilidad consiste en educarse para comprender mejor su realidad, constituirse en líder y promotor de cambios positivos.

Resultados de una gestión sobre la calidad de vida en el trabajo

Analizando los alcances de las acciones sobre calidad de vida en el trabajo, el ponente afirma que cualquier esfuerzo que se realice para fomentar la calidad de vida en el trabajo produce beneficios reales que, en muchos casos, son imperceptibles, dando así la apariencia de desperdicio de esfuerzos o de una causa sin justificación.

Según otros autores mencionados, los costos para la comunidad de puestos mal diseñados y de capacidades subutilizadas, no se han cuantificado y, por consiguiente, no se conocen las implicaciones a este nivel; sin embargo, las acciones y programas de calidad de vida tienen un doble efecto: en el comportamiento individual y en la sociedad.

En el caso del comportamiento individual, se ha observado aumento de la satisfacción con el trabajo, reducción del ausentismo, mejor integración a la sociedad; tal como se refleja en la salud y en las actitudes de la vida, en la participación en la familia o en otras instituciones comunitarias.

En cuanto a los efectos sobre la empresa, se ha visto que las acciones de calidad de vida pueden tener una

incidencia importante en el éxito financiero -a largo plazo- por su impacto en la reducción del ausentismo y de la rotación, en la mejora del clima de compromiso y en la atracción que ejerce la empresa sobre el interés de vinculación de candidatos potenciales de gran talento.

Métodos de investigación de la calidad de vida en el trabajo

Para el tratamiento de esta problemática, Toro presenta dos metodologías alternativas. Una, en donde los investigadores (expertos en ella) definen las variables, las categorías de la calidad de vida laboral, diseñan los elementos de recolección de información y realizan el análisis de ésta.

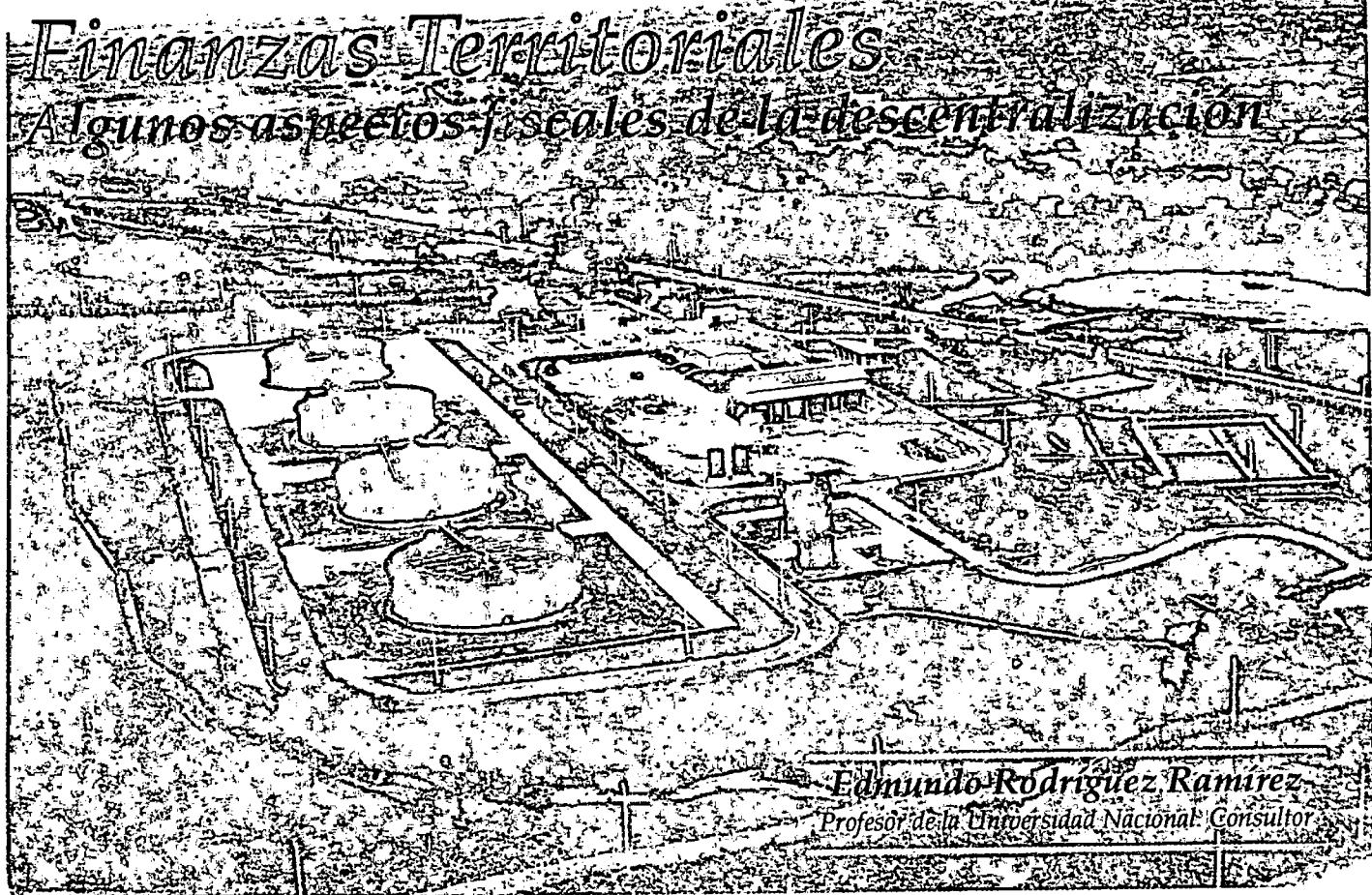
La otra metodología tiene un alto componente participativo, en ella se siguen los distintos pasos metodológicos, pero a diferencia de la primera se parte de la conformación de grupos

pertenecientes a la colectividad estudiada, que participan a lo largo del programa. Esta última metodología ha demostrado ventajas debido a que la investigación se ve enriquecida con la visión de quienes viven y participan de los problemas y con el rigor metodológico y la comprensión conceptual del especialista.

Conclusiones

Podemos concluir entonces con el autor que la calidad de vida en el trabajo consiste en la existencia objetiva de condiciones económicas, sociales, administrativas, organizacionales y tecnológicas que satisfagan las necesidades básicas del hombre y lo desarollen. Es responsabilidad de la empresa, y de todos los implicados hacer lo que les corresponda para que la calidad de vida laboral sea no sólo aspiración sino también una realidad que beneficie al hombre, a la empresa y a la comunidad. □

***El trabajo debe ser no
sólo un medio de
subsistencia sino
también un medio de
desarrollo personal y
organizacional.***



F

El componente político

El proceso de descentralización en Colombia tiene tres componentes: el político, el administrativo y el fiscal. Sobre el primero, puede decirse que se han logrado las principales metas políticas formales, mediante la elección de alcaldes y, posteriormente, la de gobernadores. El análisis del componente político de la descentralización merece un tratamiento más detenido, que nos llevaría al estudio de los antecedentes históricos de dicho proceso. Dado que el objeto de este ensayo está restringido al aspecto fiscal

del proceso mencionado, nos limitamos a reconocer que éste fue el resultado de un consenso nacional acerca de la necesidad de transformar la estructura centralista que heredó el país de la Constitución de 1886.

Por otra parte, es fácil constatar que existe una corriente casi universal en el sentido de conceder mayor autonomía a las regiones, municipios y comunidades, para el manejo de los principales asuntos locales. En el caso colombiano, se venía hablando desde los años del Frente Nacional, de la necesidad de imprimirlle al sistema de

democracia representativa algunas características que lo convirtieran además en un sistema de democracia participante. Entonces, las ideas básicas de participación, autonomía, descentralización, conformaron una especie de "silogismo" que movilizó a los factores políticos a favor de la descentralización.

El componente administrativo

Este puede entenderse como el proceso de reasignación de funciones y responsabilidades entre el gobierno central y los entes territoriales. El país

FUNCION PÚBLICA

lleva prácticamente una década de sucesivas transformaciones y ajustes de la estructura político-administrativa del Estado, en la búsqueda de mecanismos de mayor eficiencia, principalmente en la prestación de servicios básicos del área social, tales como la educación y la salud.

A partir de la vigencia de la Constitución de 1991, las exigencias para acelerar el proceso de descentralización administrativa son mayores. Así se desprende de la interpretación de los artículos 356 y 357 de la nueva Constitución, cuyo desarrollo legislativo definirá en buena parte el curso que tomará el traspaso de funciones hacia los departamentos y municipios. El proyecto de ley No. 120 de 1992 está dirigido hacia dicho objetivo, es decir, integra una serie de normas sobre distribución de competencias y recursos conforme a los artículos constitucionales citados.

Con la aprobación de la ley correspondiente se abrirá un período de transición de varios años, en el cual los entes territoriales deberán asumir gradualmente la prestación de los servicios que defina la ley. Como el proyecto de ley fue aplazado, el país se encuentra en realidad sólo "adportas" del período de transición. Lo anterior probablemente haya sido conveniente, como trataremos de demostrarlo en el resto de este artículo.

El componente fiscal

El mismo proyecto de ley No. 120 de 1992, contiene las normas que

regirán para la determinación de los recursos que deberán ser transferidos a los entes territoriales, para que éstos puedan asumir las funciones y responsabilidades que sobre ellos descargarán la nación.

Otro proyecto de ley, el No. 21 de 1992, fue concebido para "adecuar de manera integral el régimen tributario de tales entidades, de conformidad con el espíritu de descentralización y autonomía fiscal que se incorporó en las previsiones de la nueva Constitución Política." ⁽¹⁾

Este último proyecto de ley ha sido diseñado con la mira puesta en el fortalecimiento de la capacidad tributaria propia de los entes territoriales, la cual, como se verá más adelante, ha quedado retrasada con relación a la corriente de transferencias crecientes de la Nación hacia aquellos.

Por diversas razones, este proyecto también quedó aplazado para una próxima legislatura, y la ausencia de una norma general tendiente a fortalecer el sistema de tributación territorial, seguirá afectando negativamente el comportamiento de las finanzas de los departamentos y municipios del país.

Estructura de ingresos del municipio colombiano

Estudios recientes demuestran que, en términos generales, las transferencias de la Nación, por concepto de cesión del IVA a los municipios, han tenido efecto negativo en cuanto concierne al esfuerzo fiscal local. La proporción que representa la cesión del

IVA dentro de los ingresos del municipio colombiano, ha venido creciendo.

En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, en 1989 la transferencia por el IVA significó el 505% de sus ingresos tributarios, o sea que éstos fueron aproximadamente el 20% del IVA cedido. Hay municipios con población superior a 50.000 habitantes donde el ingreso tributario por habitante fue de \$300 en 1989 y el IVA obtenido por habitante fue superior a \$5.000 ⁽²⁾.

En cientos de municipios del país, los ingresos tributarios totales y por habitante son muy bajos. En 736 municipios con población inferior a 20.000 habitantes, el desempeño fiscal promedio por habitante fue de \$773 en 1988. A precios de 1992, equivalen a \$2.209 y corresponden a tan sólo 0.3% de un año de salario mínimo de 1992.

En la década anterior, el impuesto de industria y comercio ganó importancia relativa y pasó de representar el 34% de los ingresos municipales de todo el país en 1980, a 46.8% en 1988.

Por el contrario, el impuesto predial muestra tendencia a caer. Representó en 1986 el 319% del ingreso municipal, y pasó a ser el 29.7% en 1988.

El impuesto predial

La desagregación de los datos anteriores muestra que la mayor parte del impuesto de industria y comercio se recauda en las cuatro principales ciudades. El recaudo por este tipo de tributo es muy bajo en la mayoría de municipios. Queda entonces la posibi-

⁽¹⁾ Exposición de motivos al proyecto de ley No. 21 de 1992, "por la cual se adopta el régimen tributario de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones".

⁽²⁾ Eduardo Wiesner, junio de 1992, Informe final de la Misión para la Descentralización, "Colombia: Descentralización y Federalismo fiscal".

lidad de mejorar el desempeño fiscal a través del impuesto predial.

Sin embargo, en este punto la posibilidad anotada queda prácticamente ahogada cuando se enfrenta a factores adversos de carácter político y técnico. El recaudo del impuesto predial en casi todos los municipios colombianos, incluyendo aquí las ciudades grandes e intermedias, alcanza niveles insuficientes y, en ocasiones, insignificantes. Esto tiene su causa principal en la escasa voluntad política de cobrar el impuesto.

Durante 1992 en varios foros de alcaldes y concejales que representan a municipios pobres del país, se quejaron de los aportes insuficientes del gobierno nacional para atender las nuevas funciones asignadas. Lo anterior puede ser válido en muchos casos. Sin embargo, debe plantearse así mismo la pregunta siguiente: ¿qué sucede en los municipios que tienen enormes áreas rurales que contienen latifundios improductivos que no tributan o que pagan cifras insignificantes de impuesto predial, que no guardan relación alguna con el valor intrínseco de la propiedad, ni con el beneficio que tales predios podrían generar?

En la mayoría de predios rurales el impuesto predial pagado es un costo muy bajo con relación a la valorización que a mediano o largo plazo se puede lograr. Por tal razón, el costo de oportunidad para el propietario es casi inexistente. Por el contrario, el costo de oportunidad para la comunidad y por ende para la economía nacional, es enorme. Porque esos miles de predios, improductivos económicamente, no cumplen

una función social. Por ello el proyecto de ley sobre estructura tributaria territorial debería contener elementos para impulsar o inducir la explotación productiva de la propiedad agraria.

A pesar de lo anterior, dicho impuesto ha sido aplicado apenas en algunos municipios, debido quizás a que no fue reglamentado en el período para el cual se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente, para tal efecto.

Sin embargo, lo anterior no se opone a que los concejos y/o Asambleas lo puedan reglamentar en sus aspectos procedimentales, de cobro y demás, porque en la ley 44/90 están dados los elementos fundamentales del gravamen y el artículo 338 de la Constitución Política dice que cuando en la ley están definidos los elementos de un tributo, las entidades legislativas de segundo nivel, como son los Concejos y Asambleas Departamentales, pueden proceder a reglamentarlo y aplicarlo.

“...El proceso de descentralización en Colombia tiene tres componentes: el político, el administrativo y el fiscal...”

El impuesto predial unificado

Otro caso que revela que las autoridades municipales no han utilizado plenamente la potencialidad de las normas generales sobre tributación local, es la falta de aplicación de la ley 44 de 1990.

Esta ley dió a los municipios la posibilidad de implantar el impuesto predial unificado (I.P.U.), el cual agrupaba los impuestos de carácter predial y aquellos que creó la ley de Reforma Urbana, que tienen relación con ese tipo de propiedad. La misma norma amplió el rango sobre el cual podría aplicarse la tarifa del I.P.U.

Distribución de recursos y competencias

En el artículo 356 de la Constitución Política de 1991, se define el *situado fiscal* en los términos siguientes: “Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales. Determinará, así mismo, el situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen....”

En cuanto a la cesión de una parte de los ingresos corrientes de la Nación a los municipios, en el artículo 357 se establece que: “La ley, a iniciativa del

FUNCION PÚBLICA

Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos". En realidad dicho "porcentaje mínimo" es fijado en el parágrafo del mismo artículo 357, puesto que dice: La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año por año, de 14% en 1993 hasta alcanzar el 22% como mínimo en el 2.002". Además agrega: "La ley fijará el aumento gradual de estas transferencias y definirá las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios...".

El proyecto de ley No. 120 de 1992 trata de interpretar los mandatos constitucionales anteriores y en parte importante de su articulado presenta fórmulas y métodos para el cómputo de la distribución del situado fiscal y de aquella porción de los ingresos corrientes, de que hablan los artículos 356 y 357. Los artículos constitucionales mencionados disminuyeron aquella parte de la base de recursos nacionales asignados para ser distribuida en forma equitativa. Además, la alícuota parte que corresponderá a los entes territoriales, estará muy ligada a factores de concentración de población y de capacidad local de tributación. En el caso del situado fiscal, el 85% "se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial".

Para la participación en los ingresos corrientes el artículo 357 dispone que el 60% será distribuido "en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas

y al nivel relativo de pobreza de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esta parte a los municipios menores de 50.000 habitantes..."

La traducción demasiado mecánica de los lineamientos constitucionales, en términos de indicadores de N.B.I. a nivel local y nacional, de datos poblaciones de validez relativa y de fórmulas de medición de la "eficiencia fiscal y administrativa" de los entes territoriales, que no consultan las dificultades específicas de diversas zonas rurales, puede conducir a un sistema inequitativo que favorezca la aceleración del flujo migratorio hacia algunos centros favorecidos por una mayor disponibilidad de recursos para la inversión social.

Catorce por ciento de los ingresos corrientes

Cuando fue promulgada la Nueva Constitución, se recibió favorablemente el hecho de que la base para la asignación de recursos cedidos por la Nación a los municipios, hubiera sido cambiada. En efecto, a partir de 1993 ya no se haría la distribución sobre la base del recaudo nacional del impuesto a las ventas, sino sobre los ingresos corrientes de la Nación. Sin embargo, el porcentaje inicial que la misma Constitución fijó para la vigencia de 1993, catorce por ciento (14%), ha resultado algo inferior a lo que se requería, si el objetivo era favorecer la corriente de recursos hacia los municipios.

En realidad, si la base hubiese sido el IVA, el 45.3% del recaudo proyectado por este concepto para 1993, el

cual es de \$1.820.761 millones (1.82 billones), resultaría \$824.804 millones.

Por otra parte, los ingresos corrientes proyectados para 1993, ascienden a \$5.312.704 millones (5.31 billones), y el 14% de esa cifra representa \$743.778 millones. Es decir, entre las dos cantidades existe una diferencia de \$81.000 millones, en menoscabo de las transferencias cedidas a los municipios.

Es cierto que el porcentaje irá aumentando, hasta alcanzar el 22% como mínimo en el año 2.002. Sin embargo, la elasticidad al PIB del recaudo por el IVA es mayor que la mostrada por los ingresos corrientes de la Nación. Será necesario dejar transcurrir todavía algunos años para saber si los municipios ganaron o perdieron con el cambio de base para la asignación de recursos.¶

"...Las autoridades municipales no han utilizado plenamente la potencialidad de las normas generales sobre tributación local..."

Elementos para una crítica de la “Filosofía del Logro”

El mito de Sísifo narra las desventuras de un esforzado griego, quien debe transportar una piedra hasta la cima de una empinada montaña; no bien se aproxima a la cúspide, la piedra rueda aparatadamente hasta el punto de partida. Sísifo -fiel a su destino- desanda su camino y retoma su carga, pero al acercarse nuevamente a la meta, indócil la piedra se desliza de sus manos y se precipita montaña abajo. La secuencia se repite una y otra vez.

Como usualmente ocurre con los mitos, el de Sísifo alude a un arquetipo, es decir, a una experiencia primordial -si nos acogemos a la terminología de Jung-, y cuya formulación más patética remite a Schopenhauer. De acuerdo con el célebre pensador alemán, el hombre sufre por lo que no tiene, y tan pronto lo consigue, sobreviene el hastío, del cual huye proponiéndose una nueva

meta, que una vez alcanzada degenera en tedio. Ese proceso se repite sin tregua. La moraleja es evidente. El afán de logro resulta una fatídica trampa. Pero, debemos preguntarnos: ¿Pudiera ser de otra manera?

“Administración por objetivos”, “metas”, “records”, “puntos de equilibrio”: he ahí algunos de los términos de referencia -o si se quiere, el argot- de lo que pudieramos denominar la “filosofía del logro”. Además sería posible hablar de una gramática de la “filosofía del logro”, de una lógica, inclusive. En particular, se trataría de

Julián Serna Arango
Profesor Titular Universidad Tecnológica de Pereira

una lógica binaria, en la que todos nuestros actos terminarían por tomar uno de los siguientes valores: éxito o fracaso. Hay quienes, en efecto, resumen la experiencia cotidiana de la vida como una sucesión alterna de triunfos y derrotas. Que ello parezca normal, sin embargo, no quiere decir ni mucho menos que la lógica binaria de la “filosofía del logro” sea consustancial a la naturaleza humana, sino sólo que aparece registrada en el eje de coordenadas de la modernidad.

“Objetivo”, “logro”, “meta”, de ningún modo constituyen términos

FUNCION PÚBLICA



neutrales, así hayan terminado por dar esa impresión. En los tres casos se trata de algo (un objetivo, un logro, una meta), situado en un punto más o menos distante de aquel en donde de momento nos encontramos. Entre uno mismo y el logro propuesto media todo un procedimiento a realizar y/o unos obstáculos a vencer. Empecemos por distinguir el "proceso" del "resultado", como las dos instancias constitutivas de la "filosofía del logro". No es otro su presupuesto básico (y a su manera todo presupuesto es también un prejuicio).

Más que un simple contraste ver-

bal, la disyuntiva "proceso-resultado" remonta sus ancestros intelectuales hasta las capas más profundas de la historia de Occidente, como en particular lo sería la antítesis "sujeto-objeto", incorporada a nuestros esquemas mentales desde los tiempos de Sócrates, Platón y Aristóteles. Como ha sido expuesto por Heidegger en varias de sus obras, los filósofos clásicos griegos (el insigne triunvirato al cual nos acabamos de referir), conciben la verdad como adecuación del conocimiento (codificado por el sujeto) al objeto.

A diferencia de los términos de las disyuntivas del tipo: "1 ó 2", "X ó Y", "rojo ó azul", los de las disyuntivas "sujeto-objeto", "proceso-resultado", no son equivalentes desde un punto de vista jerárquico. Definida la verdad como adecuación del conocimiento al objeto:

1. No sólo se conciben "conocimiento" y "objeto" como dos niveles o modalidades diferentes de realidad.

2. Sino que además se atribuye al objeto el criterio de demarcación de la verdad, cuando los conocimientos (o hipótesis) que no se adecúen a él serían tildados de falsedad.

El concepto de verdad, como adecuación del sujeto al objeto, implica entonces la propiedad de éste último sobre el primero. En otras palabras, la antítesis "sujeto-objeto" no es neutral, sino que opera en beneficio del segundo de sus términos. He ahí un episodio de la historia, cincunscrito por lo regular a la filosofía, cuyas consecuencias revisten la mayor importancia en Occidente, al determinar buena parte de sus fortalezas y debilidades más características.

La objetividad, definida en términos de sumisión al objeto, ha sido elevada al rango de ideal epistemológico, de criterio metodológico, de paradigma de las buenas costumbres, inclusive. La subjetividad, en cambio, ha sido anatematizada, producto de la necesidad o el desvarío.

El mundo objetivo, el que todos compartimos, "evoluciona" sin cesar en Occidente, símbolo y testimonio del progreso. El mundo subjetivo, en cambio, personal y hasta cierto punto intransferible, el bunker de nuestra individualidad, se ha venido atrofiando por desuso.

La "filosofía del logro", en consecuencia, constituye la versión contemporánea del primado de la objetividad, cuando disocia el "resultado" del "proceso", privilegiando el primero, en detrimento del último.

La "filosofía del logro" sustrae de la acción su eventual gratificación. En otros términos, la acción, el proceso, la vida misma, sólo serían medios, mientras el fin estaría reservado al logro, al resultado. Lo efectivamente vivido, no obstante, es el "proceso", paso a paso, jornada a jornada; el "resultado", en cambio, únicamente configura la cota superior del "proceso", y cuya extensión en el eje de coordinadas del tiempo tiende a ser infinitesimal.

De variada manera es posible ilustrar la diferencia entre vida y logro, "proceso" y "resultado". Una cosa es luchar por la victoria; otra, por el trofeo. La victoria se vive; el trofeo se exhibe. En Occidente los ejemplos abundan. Un repetido adagio popular sostiene que: "trabajar es tan aburridor, que hasta le pagan a uno por hacerlo". El trabajo dejaría así de tener un fin en sí mismo y nada más sería un medio para obtener dinero. Claro está que el dinero se puede disfrutar, pero también exhibir. Hay quien gana dinero para vivir, pero además hay quien sólo vive para acumular dinero y exhibir el estado de sus cuentas bancarias o sus propiedades, confundiendo así la ostentación y disfrute. Hay cargos, inclusive, cuya eventual gratificación no deriva de su desempeño, ni siquiera del salario, sino de su particular jerarquía, social o políticamente considerada.

Hoy en día se venden resúmenes de libros, porque nos interesa el dato, la cifra, y en general el "resultado". Si la vida fuese una novela, más de un eventual lector se saltaría todos los capítulos y únicamente leería la última página, en su afán por apropiarse de una vez por todas su "happy end". Demasiado tarde, acaso, se daría cuenta que ese final feliz sólo ocupa una porción ínfima dentro del paginaje del libro.

A diferencia de los "resultados", que más temprano que tarde llegan a ser planos, monótonos, inclusive, vacíos; los "procesos", en cambio, configuran tensiones, contrastes, que disparan los resortes de nuestra emotividad, venciendo así la inercia del pasado. De allí que los trofeos rápidamente desaparezcan del escenario de la existencia y se archiven literalmente en la memoria.

¿Cómo explicar entonces la vigencia de la "filosofía del logro", cuando la acción que lo precede suele ser más rica en estímulos y más prolongada en el tiempo? Porque el logro, el resultado, el objetivo, se concibe como el fin de la acción únicamente en apariencia; en realidad, se trata también de medios -de un eslabón más de la cadena-, en aras de otro fin. Se obtiene el puesto X, porque desde allí es posible aspirar al puesto Y. El primer millón es sólo un prerequisito del segundo. La concepción del logro como "arsenal", bajo el mandato de su inercia -del crecimiento por el crecimiento-, conduce a posponer el disfrute indefinidamente.

No nos interesa cuestionar la adicción al logro, la "logromanía", en cuanto pudiera generar estrés, neurosis o violencia, sino en la medida en que amenaza convertirse en el único modelo de conducta disponible en Occidente. En concreto, proponemos como alternativa la reivindicación de las acciones humanas autogratificantes, en las cuales no se registra nada parecido a la dicotomía "proceso-resultado", es decir, acciones que tienen un fin en sí mismas, así pudieran ser adicionalmente medios para otros fines, acciones cuya gratificación deriva esencialmente de su respectiva ejecución.

Mientras los logros, definidos en términos de acumulación de poder, prestigio o dinero, constituyen medios para realización de ulteriores fines; las acciones humanas autogratificantes ante todo suministran sentido, como en particular ocurre con el amor, los ritos, el juego o el arte.

Hoy en día se tiende a creer que el grado de satisfacción experimentado por el individuo respecto de su vida, es

FUNCION PÚBLICA

directamente proporcional a la magnitud y variedad de logros acumulados. Ello dista de ser cierto. Esos logros seguramente proporcionaron satisfacciones en el pasado, acaso las faciliten en el futuro, sin embargo, en el momento presente, únicamente suministran emociones del tipo del orgullo o la nostalgia, el temor o el deseo, es decir, emociones literalmente adjetivas.

El grado de autorealización -o si se quiere, de felicidad- que un individuo experimenta en un momento determinado, alude ante todo a su estado mental. Más que el inventario de sus logros, es la gestación de sentido lo que hace al hombre (virtualmente) "feliz". Mientras la acumulación de logros pospone indefinidamente su satisfacción, como ocurre por ejemplo con aquel magnate que siempre reinvierte sus ganancias y jamás las disfruta; las acciones humanas autogratificantes, en cambio, proporcionan sentido en el acto.

En virtud de la "filosofía del logro", se invierte la relación de dependencia entre el hombre y las cosas, haciendo del primero un instrumento de las segundas, un maníático del poder y del dinero por ejemplo. ¿Qué hacer?

Nuestro sistema educativo dedica básicamente sus esfuerzos en adiestrar al individuo, en capacitarlo, para la obtención de determinados logros; en la educación del hombre, inclusive, se llegan a registrar criterios semejantes a los utilizados en la fabricación de máquinas: su rentabilidad, y aún más, su adaptabilidad al

sistema. Se olvida allí que lo satisfecho que pudiera vivir un hombre, en un momento dado, ante todo deriva de lo gratificante que sean sus circunstancias de turno. En consecuencia, propondrámos pautas como las siguientes:

1. No basta con adiestrar al hombre en la obtención de logros, es menester capacitarlo para disfrutarlos, procurando la ampliación del espectro de su sensibilidad, motivando el desarrollo de cualidades personales como la iniciativa, la creatividad, etc.

2. Es menester fomentar los espacios propios de las actividades autogratificantes a través de las instituciones educativas y culturales, y las oficinas del "bien-estar" de las empresas.

Las acciones humanas auto-

gratificantes, por último, no resultan incompatibles con la existencia de los valores, y a pesar de su particular inmediatismo. No se trataría de adherirse y publicitar unos valores, desde un punto de vista formal, para ceder luego ante los intereses de turno, bajo el signo del pragmatismo. No es otra cosa la que ocurre con la "filosofía del logro". De lo que se trata, en cambio, es de interiorizar determinados valores como otros tantos hábitos de conducta; hacer el "bien", no por temor a la cárcel, al infierno o al "¿qué dirán?", sino porque efectivamente se disfruta. Fortalecer el carácter, en consecuencia, haría parte de los programas específicos de una eventual "disfrutología".

*"No basta con
adiestrar al hombre
en la obtención de
logros, es menester
capacitarlo para
disfrutarlos"*

EL COMPROMISO

como factor de productividad institucional



Victoria Eugenia Naranjo Tisnés
Profesional Universitario
Departamento Administrativo de la Función Pública

Ta productividad organizacional ha sido abordada desde diversas perspectivas, cada una de ellas, dependiendo de su posición teórica, destaca determinados factores claves para su estudio. Entre otros se consideran los siguientes: la calidad y la utilidad de la tecnología, el sistema administrativo para la transformación, la motivación y la satisfacción laboral, entre otros.

FUNCION PÚBLICA

mación y utilización de los recursos disponibles, la optimización de las relaciones con proveedores y clientes, la actitud y la motivación del hombre hacia el trabajo.

El factor de la actitud y la motivación se refiere al compromiso de los integrantes de un grupo laboral con el logro de los propósitos colectivos. Este es el elemento más relacionado con la gestión del talento humano y, además, es el principal objeto de análisis en el presente artículo.

Entender el compromiso de las personas como factor de la productividad organizacional implica reconocer la necesidad de integrar los objetivos institucionales con las aspiraciones individuales. Es decir, propiciar las condiciones para que las personas encuentren un espacio para su desarrollo y enriquecimiento personal en el quehacer laboral.

Durante la última década la administración ha desarrollado diversos modelos, cuya principal característica es la constante invitación a creer en el hombre, como ser de potencialidades sin límite. En consecuencia, el hombre, por su capacidad de analizar, decidir, reaccionar e innovar, se convierte en la mayor fortaleza organizacional, pues en un mundo cambiante lo único que garantiza la supervivencia y el desarrollo de las instituciones es su capacidad de adaptación al entorno.

Sin embargo, pese a la oportunidad brindada por los nuevos paradigmas, las organizaciones tanto privadas como públicas, en la mayoría de los casos, no han logrado optimizar el aporte del conocimiento, las capacidades y la energía de su gente.

Canalizar las potencialidades individuales hacia el logro de los objetivos institucionales es un proceso que implica profundizar en el conocimiento de la naturaleza humana, con el propósito de identificar los factores motivacionales que llevan al hombre a actuar y, más aún, a comprometerse con una causa grupal.

El compromiso del individuo con el trabajo y con la institución de la cual es miembro, tradicionalmente se ha abordado desde la perspectiva de la motivación externa, en otras palabras, desde la forma como se "induce" a las personas a realizar determinada labor, generalmente a través de incentivos.

El planteamiento anterior parte del supuesto según el cual existe insatisfacción de necesidades básicas en las personas y que con los incentivos se subsanan dichas carencias.

Sin embargo, la gestión del desarrollo humano debe proyectarse más allá del nivel primario de necesidades y generar oportunidades para que las personas desarrollen su compromiso a partir de las satisfacciones provenientes del sentido de pertenencia, el orgullo por la labor realizada, el logro y el sentido de afiliación. En síntesis, la motivación laboral desde la óptica del desarrollo del compromiso institucional, debe centrarse en consolidar un entorno organizacional en el cual la autorrealización de cada uno de sus miembros constituya el principio orientador como máxima expresión de la motivación humana.

El compromiso institucional no obedece a una lógica binaria, en términos de que existe o no existe. Por el contrario, se presenta como un continuo, es decir, el

compromiso se manifiesta en diferentes grados o niveles, determinados según los valores, principios e intereses del individuo, a saber:

Es necesario integrar los objetivos institucionales con las aspiraciones individuales

1. Apático

En este nivel a la persona no le importa el resultado de su trabajo ni se interesa por el logro de los objetivos institucionales, asume que la productividad de la organización no es asunto suyo.

2. Opositional

El individuo se manifiesta en desacuerdo con las políticas de la institución, su actitud es la de ignorar o entrar en conflicto permanentemente. Desarrolla una percepción selectiva orientada a los aspectos negativos de su grupo laboral.

3. Dispuesto

Está de acuerdo con las políticas y planes de la organización, sin embargo, espera recibir instrucciones sobre lo que debe hacer; su actitud frente a la productividad y desarrollo institucional es pasiva.

4. Involucrado

A la persona le importa lo que sucede en la organización y le gustaría ayudar a lograr los objetivos grupales. Quienes han desarrollado este nivel de compromiso asumen actitudes activas hacia la productividad del grupo de trabajo.

5. Comprometido íntegramente

Cuando ha llegado a este nivel el funcionario no sólo se interesa por lo que ocurre en la institución, sino que presenta iniciativas, realiza gestiones por su propia cuenta y trata de comprometer a otros con los propósitos organizacionales. La productividad de su grupo es una preocupación constante y procura contribuir

con las acciones orientadas al desarrollo institucional.

Al hablar de compromiso, surge con frecuencia la pregunta: ¿cómo se puede incrementar? Para tal cuestionamiento no existe una única respuesta, pues se trata de una condición que tiene su origen en variables individuales. Existen numerosos factores que afectan el desarrollo del compromiso, entre los cuales se destacan los líderes naturales, los ritos y las ceremonias, los sistemas de comunicación, los jefes (inmediatos y altos directivos) y la participación activa de los funcionarios en los procesos institucionales.

En cuanto a los líderes naturales se resalta la importancia que adquieren día a día en los procesos de cambio organizacional, ya que

son ellos quienes orientan a otros y representan las aspiraciones del grupo. Las estrategias para el desarrollo del compromiso e incremento de la productividad organizacional deben apoyarse en los líderes proactivos, es decir, aquellas personas que creen en su institución y favorecen los procesos de cambio. La actitud de estos líderes es la de anticiparse a las crisis y promover la renovación, pues perciben el cambio como una oportunidad.

Otra de las variables importantes a considerar dentro de la socialización y

desarrollo del hombre en su contexto institucional, con el fin de generar compromiso y productividad, es la relacionada con los aspectos protocolarios, y si se quiere rituales, presentes en las diversas actividades de la organización.

La cultura de una organización, así como la cultura de un pueblo, tiene componentes básicos en el conjunto de símbolos, mitos y demás referentes colectivos, que se transmiten de diferentes formas. Una de las más importantes la constituyen las ceremonias y los ritos como actividades humanas que fortalecen la conciencia grupal y favorecen la interiorización o aprehensión de valores, creencias y principios.

En síntesis, la importancia de los ritos y las ceremonias radica en que intervienen en el componente afectivo de las actitudes humanas. Por lo tanto, para el desarrollo del compromiso organizacional, es fundamental considerar este factor, dado el inmenso valor afectivo del sentido de pertenencia de los miembros del grupo laboral a su institución.

En cuanto a los sistemas de comunicación institucional, éstos representan un recurso estratégico para el logro del compromiso del funcionario con su organización. A través de ellos se dan a conocer la misión, las estrategias, los objetivos de la organización, los planes y los programas. Es decir, se trata de inculcar en cada persona los valores, propósitos, normas y principios de la institución, o dicho de otra forma, es el posicionamiento de la organización en cada uno de sus colaboradores, a través de estrategias de mercadeo corporativo interno.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que para obtener resultados positivos con el establecimiento de metas, éstas

FUNCION PÚBLICA

deben conllevar algún tipo de satisfacción intrínseca. Es decir, las metas establecidas no generan motivación y compromiso por sí mismas; en ambos casos son el resultado de la percepción que las personas tienen del entorno organizacional y social.

El cuarto factor a considerar son los jefes, teniendo en cuenta dos niveles:

a. Los jefes inmediatos o coordinadores de las unidades de trabajo, quienes tienen bajo su responsabilidad la importante tarea de lograr los objetivos propuestos para su área, optimizando el aporte de los miembros de su equipo y facilitando condiciones para el desarrollo de sus colaboradores.

b. Los altos directivos, cuya acción está orientada por la misión institucional, representan el principal modelo a imitar por los miembros de una organización; por lo tanto son factores de aprendizaje de la cultura y orientadores de procesos de mejoramiento.

La quinta variable es la participación de los funcionarios en los procesos organizacionales. En este sentido el hombre por su condición de ser social está llamado a interactuar, intervenir y construir su entorno, siendo gestor de su desarrollo y el de la comunidad a la que pertenece.

Para las organizaciones, la estrategia de participación significa un cambio fundamental en su cultura. Es el paso de un sistema basado en el temor y la desconfianza a uno en el cual se destacan actitudes positivas frente al grupo y sus objetivos; se promueve la creatividad, la responsabilidad y en consecuencia, se genera el compromiso con el desarrollo individual e institucional.

Consolidar una cultura organizacional que promueva el compromiso de los funcionarios con el Estado y su institución implica asumir los procesos de cambio con un actitud abierta, optimista y participativa, entendiendo la participación como la conciliación de los esfuerzos de los directivos y sus colaboradores.

El compromiso organizacional no sólo debe entenderse desde la perspectiva del individuo hacia la institución, sino también debe considerarse como el reflejo de la responsabilidad que asume una organización con el desarrollo de su gente. En este sentido el compromiso es recíproco y parte de una confianza mutua.

De esta manera, los actuales paradigmas se convierten en una oportunidad, ya que poseen como característica común la concepción integral y optimista del hombre. Además, dichos modelos conceptuales llevan a las organizaciones a rediseñar sus estructuras, a ser más permeables y flexibles ante las aceleradas transformaciones del medio, y sobre todo a centrar el mejoramiento de la productividad en el desarrollo del talento humano y a conciliar esfuerzos para mejorar la calidad de vida de sus colaboradores.

La calidad de vida de los funcionarios es afectada positivamente como consecuencia de la consolidación del compromiso organizacional, puesto que la satisfacción laboral

es un componente básico del desarrollo humano, no sólo en su dimensión laboral, sino también en el campo social, personal y familiar.

En cuanto a la productividad, es claro que el hecho de asumir como propios los objetivos del grupo laboral, y en especial el identificarse con la misión organizacional, contribuye significativamente al incremento del rendimiento individual, y más aún en el colectivo, ya que los individuos invierten voluntariamente más esfuerzos en el desarrollo de sus labores si tienen claridad sobre la meta de sus acciones y comparten los propósitos fundamentales del grupo laboral.

Por lo tanto, mejorar la calidad de vida laboral e incrementar la productividad del recurso humano no son objetivos incompatibles. Por el contrario, son metas complementarias y pueden desarrollarse conjuntamente a través de estrategias que promuevan el compromiso organizacional.

*"el compromiso
es recíproco y
parte de una
confianza
mutua"*

Administración Pública NI BUROCRACIA NI PARTICIPACIÓN

Ricardo García Madariaga

Profesor de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP - Consultor

TOS MODOS DE GESTIÓN
Las relaciones de poder que existen entre los seres humanos constituyen uno de los fenómenos fundamentales de la sociedad y determinan en gran medida sus características. Desde las épocas más remotas de la humanidad han existido dos maneras de interpretar las relaciones de poder: la dominación y la convivencia.

La dominación consiste en que el grupo dominante acumula y mantiene un poder superior al que tiene el grupo dominado, con el propósito de convertirlo en un instrumento para la satisfacción de sus necesidades. El grupo dominante vive a expensas del dominado y mantiene con éste una relación más o menos parasitaria. Se crea una unidad dialéctica en la cual ambos grupos llegan a necesitarse mutuamente, pero en todo caso, el grupo dominante recibe más de lo que da.

La estrategia de convivencia se caracteriza porque integra los diferentes

núcleos de poder en una asociación mutuamente favorable que busca un equilibrio entre el aporte que cada elemento hace al conjunto y los beneficios que recibe de éste. Los elementos no abdican de su autonomía ni de sus particularidades sino que establecen otro equilibrio entre autonomía y subordinación, de manera que ésta sea la mínima necesaria.

Cada estrategia de poder -dominación y convivencia- genera su propia forma de gestión. La dominación ha producido un sistema de gestión que oscila entre dos extremos: el más primitivo, conformado por la autocracia explotadora o paternalista, y el más avanzado, la burocracia.

Por su parte, la convivencia ha dado lugar a la gerencia participativa, que adopta formas que también tienen diferentes grados de evolución. La menos compleja es la burocracia participativa y la más avanzada, la autogestión.

EL ASCENSO DE LA CONVIVENCIA

La estrategia de dominación ha imperado siempre y es, incluso hoy, la manera más universal de concebir las relaciones de poder.

No obstante, existen numerosos factores que hacen que las formas de gestión derivadas de la estrategia de dominación sean menos eficaces. Uno de esos factores es el conflicto, que surge entre la organización y el trabajador, que consume energía y recursos y que no permite que los individuos liberen su potencial creativo en beneficio de los fines institucionales.

Los hechos ratifican la idea de que las organizaciones más avanzadas han abandonado la opción autocrática y han acogido alguna de las formas de la gerencia participativa, más acordes con una época en la cual el conocimiento y la iniciativa del trabajador se han convertido en el principal ingrediente del éxito.

FUNCION PÚBLICA

Mientras la dominación era la estrategia de poder universalmente utilizada, pocas organizaciones tenían razones suficientemente poderosas que las indujeran a optar por la participación. Pero como en la actualidad algunos países de gran influencia y algunas poderosas organizaciones están utilizando la gerencia participativa como un arma estratégica muy contundente, entonces, todo aquel que se encuentre en competencia puede tener la certeza de que, tarde o temprano, se verá abocado a abandonar la cómoda autocracia y recurrir a la gerencia participativa, ya sea por su propia iniciativa o por la fuerza de los hechos. La humanidad se mueve de la autocracia a la participación.

EL SISTEMA AUTOCRÁTICO DE GESTIÓN

Uno de los rasgos principales de la gerencia autocrática es la existencia de un poder central, externo a la organización e independiente de la voluntad de sus miembros.

Ese poder se expresa a través de dos instrumentos que se encuentran vinculados estrechamente: la racionalidad administrativa unilateralmente impuesta y la asignación de premios y castigos.

La racionalidad impuesta es la capacidad que tiene el poder central para determinar las funciones que debe ejecutar cada empleado, los procedimientos que debe seguir, los criterios que regirán su actuación y la cantidad y

calidad de su producción. Se pone en ejecución a través de las oficinas centrales que fijan los objetivos, asignan los recursos, diseñan los procesos y definen las funciones de los cargos. La racionalidad impuesta separa el



pensamiento de la acción, reduciendo al trabajador al papel de simple ejecutor.

El sistema de influencia mediante el premio y el castigo es también una expresión del poder central, que determina las reglas del juego sin intervención de los afectados, al señalar los comportamientos que son convenientes para la organización y merecen premio, y aquellos que son inconvenientes y merecen castigo.

El sistema de premio y castigo se operacionaliza principalmente por medio de la carrera de personal. Este instrumento de la gestión del poder es el medio a través del cual se administran sistemáticamente los beneficios que la organización le ofrece al trabajador. Muestra al individuo un panorama de desarrollo y reglamenta la manera de progresar en la organización.

Se configura así un contrato, una transacción en la cual la racionalidad impuesta define los beneficios que la organización espera recibir, mientras que la carrera establece los beneficios que, a cambio, la organización le ofrece al trabajador.

El grado de formalización de ese contrato determina la diferencia vital entre un sistema de gestión arcaico e improductivo, el autocrático, y otro que fue, en algún momento del desarrollo de la humanidad, el más avanzado: la burocracia. El sistema autocrático puede ser de dos tipos: el explotador y el paternalista. En ambos, las funciones, los procesos y la producción del trabajador,

así como los premios y los castigos, son fijados al arbitrio del jefe. Al trabajador no se le reconoce ningún derecho.

Cuando el trabajador adquiere unos compromisos y unos derechos que se encuentran formalmente definidos; cuando la calificación de méritos se hace de manera objetiva y abierta y cuando se ha dispuesto un mecanismo ágil y efectivo para hacer valer esos derechos, entonces, y sólo entonces, el sistema autocrático adquiere el carácter de una burocracia.

EL SISTEMA PARTICIPATIVO

Haciendo abstracción de los diferentes matices de la gerencia participativa, se sintetizan a continuación los rasgos más significativos.

El poder se interpreta como un medio para establecer un equilibrio

entre los diferentes intereses que pesan sobre la organización. Se basa en el condicionamiento mental y en el control del grupo sobre el individuo, y no en el premio y el castigo; por consiguiente, no tiene ningún sentido la definición rigurosa de los cargos ni la calificación de méritos.

Como el poder no se basa en premios y castigos, no se necesita la racionalidad unilateralmente impuesta; es construida colectivamente; es un proceso político. Los beneficios y las pérdidas se comparten equitativamente entre el trabajador y la organización.

VÍAS A LA PARTICIPACIÓN

Las organizaciones que inician su tránsito desde la burocracia hacia la participación tienen numerosas opciones, dentro de las cuales merecen destacarse tres: el modelo gerencial japonés, la gerencia participativa occidental o burocracia participativa, y los modelos autogestionarios, como el de Mondragón, entre otros.

SITUACIÓN ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El problema de la administración pública ha sido enunciado en términos de baja productividad y eficacia. A pesar de la validez que puede tener ese planteamiento, la improductividad y la ineficacia son síntomas o manifestaciones de un problema de mayor complejidad.

La estrategia de poder subyacente en la administración pública colombiana es la dominación, y no la convivencia, lo cual determina la mayor parte de sus debilidades. Dentro de esa concepción, existen algunos organismos que han logrado evolucionar hasta las más avanzadas formas de dominación, la burocracia. Otros, probablemente la mayor parte, se encuentran próximos a la forma inferior, la autocracia.

La supervivencia de la autocracia

Una observación de los hechos permite sustentar el supuesto según el cual la autocracia es el modelo dominante de la administración pública colombiana. Esa forma de gestión se resiste a ser sustituida, hasta ahora, con éxito. Es el modelo más adecuado, el más funcional, para el mantenimiento de las relaciones de dominación. En concordancia con ese propósito, contribuye al subdesarrollo del país mediante el empobrecimiento de las organizaciones y de sus trabajadores.

El empobrecimiento de las organizaciones

Distorsión de los fines institucionales

Las organizaciones autocráticas rigen su actuación por un principio central: la maximización de los beneficios económicos, sociales y políticos del grupo dirigente. La organización es desviada de sus fines institucionales y puesta al servicio de este grupo. La empresa privada también, en muchos casos, procura maximizar sus ganancias pero lo hace mejorando su eficiencia y su capacidad competitiva; las ganancias y el perfeccionamiento de la empresa son complementarios. En la organización pública son contradictorios porque las gratificaciones de los dirigentes se logran a expensas de los recursos institucionales, que son virtualmente saqueados.

Concentración del poder

El poder se encuentra excesivamente concentrado en el director, condición sin la cual la corrupción administrativa sería más difícil. Entre los medios más comunes para incrementar el poder figuran: centralización de

la toma de decisiones, aumento parásitario del organismo; exceso de reglamentación y lo que se ha denominado la falta de transparencia en la toma de decisiones. Entre los medios utilizados para incrementar el poder central merece que se destaque, por su notable efecto negativo sobre la productividad, la centralización despojadora.

La centralización despojadora consiste en que las normas administrativas nacionales, y las oficinas funcionales y las asesoras han despojado a los jefes de casi todas sus funciones administrativas. Estos han perdido su capacidad para planear, para diseñar y modificar los procesos de su dependencia, para modificar la asignación de tareas entre sus subordinados, para seleccionar su personal, para capacitarlo, para conceder permisos o para trasladarlo; incluso, no puede calificar sus méritos porque sus decisiones pueden dar lugar a conflictos sobre los cuales su precario poder no tiene control. No puede ordenar el gasto, no puede intervenir en las compras, no hace el control presupuestal, no administra los costos...

La administración autocrática ha despojado a los jefes de todo poder y los ha reducido a simples coordinadores. La organización ha sido privada del talento ejecutivo. Se administra sin jefes. Irónicamente, se exhibe como una vergüenza pública la falta de habilidad gerencial de los ejecutivos al servicio del Estado.

Asignación arbitraria de premios y sanciones

Esta característica también contribuye a la concentración del poder. Los directores cuentan con la sumisión incondicional de sus subordinados de libre nombramiento y remoción.

FUNCION PÚBLICA

Otorgan a su arbitrio los premios que ofrece la organización: cursos de capacitación, seminarios internacionales, viajes, ascensos... De igual forma, pueden aplicar unilateralmente las sanciones administrativas, a veces, utilizando presiones informales, o amparándose en la ausencia de derechos y deberes claramente establecidos o en la maraña de normas que anulan cualquier intento por restablecer el derecho del trabajador.

Atrofia de la dirección

La autocracia se caracteriza por el raquitismo de los órganos de dirección. En efecto, nada ha sido provisto, para la administración sistemática de las relaciones con el entorno, para la construcción del futuro, para la búsqueda permanente de la excelencia organizacional, para administrar la inteligencia institucional ni en general, para la gestión de lo intangible, lo variado y lo complejo. Se carece de un órgano de gobierno. La organización queda condenada a la mediocridad.

Conflictos

organizacional

Como la organización no progresá, no puede ofrecerle oportunidades de progreso al trabajador. Este debe realizar tareas poco exigentes que atrofian su inteligencia; la amenaza del desempleo lo angustia; es inducido a adoptar conductas envilecedoras frente al poder; trabaja en un clima hostil y competitivo y carece de un canal formal para dirimir los conflictos.

Todas esas condicio-

nes dan lugar al surgimiento de un poder informal que se enfrenta a la organización. No es un conflicto abierto, declarado, porque se apoya en un poder informal, que no es reconocido. El trabajador libra una lucha instintiva, ciega, sin esperanza de triunfo. No conoce claramente al enemigo. Enfrenta a la organización con su apatía, su indiferencia, su falta de compromiso, su frustación.

No obstante, consigue bloquear a la organización, neutralizarla y afectar profundamente su productividad. Ambos, la organización y el trabajador, quedan ligados por el vínculo de la mediocridad institucionalizada.

Hay casos en que el poder informal adquiere grandes proporciones y obliga al grupo dirigente a compartir con los líderes informales los beneficios que extraen de la organización.

AUTOCRACIA Y SUBDESARROLLO

En síntesis, los dirigentes autocráticos, al mantener en estado de estancamiento a la organización y por ende al trabajador, prestan una valiosa ayuda para la supervivencia del subdesarrollo del país. El subdesarrollo es el ambiente natural de la autocracia, es su caldo de cultivo. La violencia, la corrupción administrativa, el clientelismo, la inefficacia, son por lo menos en parte producto del sistema autocrático de gestión, pero también ayudan a perpetuarlo.

LAS FUERZAS DEL CAMBIO

La autocracia entra en contradicción con el sistema político del que forma parte, con los trabajadores y con la sociedad en su conjunto. Se producen entonces diversas presiones que tienden a superarla o sustituirla.

Cuando una determinada organización, o el conjunto de la administración, entra en crisis como consecuencia de la desastrosa gestión autocrática, se culpa al trabajador por su falta de compromiso, por su voracidad, se hacen reformas, se hacen diagnósticos, se escriben las misiones, se aplica la planeación estratégica o el control total de la calidad, se contrata asesores extranjeros, se nombran comisiones, se introduce la gerencia del servicio. Se privatiza, se desburocratiza, se castiga al funcionario corrupto o se recurre a otras fórmulas.

A pesar de ese impresionante arsenal de técnicas administrativas, hay un

La humanidad

se viene

de

conflictos

de

lucha

hecho incontrovertible: casi no se experimenta ningún cambio. Todas esas técnicas tienen una virtud en común: ocultan la verdadera esencia del problema, dejan intacta la gerencia autocrática. Son simples rituales para exorcizar el fantasma de la ineeficacia.

Se impone entonces una conclusión: las fuerzas que impulsan el cambio son extremadamente débiles frente a las que se oponen. Para que adquieran mayor contundencia es necesario integrarlas en torno de una estrategia y dotarlas de un modelo que oriente los esfuerzos de cambio.

NI BUROCRACIA NI PARTICIPACIÓN

Se observa en la legislación y en el discurso, una creciente adhesión a la participación política y administrativa. Se acepta el desarrollo como una aspiración válida de la sociedad. También se acepta como principio la participación del trabajador en la gestión y se reconoce el poder del usuario o del consumidor. Se han hecho declaraciones públicas para apoyar la adopción del control total de la calidad y otras expresiones de la gerencia japonesa.

Todos esos hechos están encaminados a reducir el poder autocrático de la gerencia tradicional; a superar una forma de gestión más adecuada para la dominación del trabajador y el empobrecimiento de la organización que para la productividad.

La gerencia autocrática está perdiendo legitimidad. Está abonado el terreno psicológico y moral de la participación. Aún así, los resultados

son muy pobres. Una de las explicaciones puede ser la carencia de una teoría que oriente el cambio.

En la administración pública colombiana conviven simultáneamente tres modelos administrativos: el autocrático, el burocrático y el participativo. Todos ellos han alcanzado niveles diferentes de desarrollo y están sustentados por fuerzas que tienen poderes desiguales. En Colombia, la administración pública es intelectual y mo-

excluir la participación, como lo es la gerencia autocrática y aun la burocracia.

Proponemos, en relación con ese problema, el concepto de cambio estratégico mínimo. Cuando una organización está animada por una concepción administrativa determinada, que debe ser sustituida por otra con la cual guarda una relación antagónica -como es el caso de la autocracia y la participación- se requiere una acción de cambio cuya intensidad debe ser la mínima necesaria

para doblegar las fuerzas que se oponen. En caso contrario, la concepción establecida terminará absorbiendo la acción de cambio, terminará domesticándola o institucionalizándola y los esfuerzos serán vanos.

GESTIÓN GLOBAL DEL CAMBIO

En la administración pública colombiana, el cambio estratégico mínimo exige que sean afectados simultáneamente los diferentes niveles del problema, ya que la mejora de la productividad y de la eficacia no dependen exclusivamente de la actuación interna de cada organismo. Es posible identificar por lo menos cuatro dimensiones de la gestión del cambio.

Selección de un modelo de excelencia

Los organismos que orientan el cambio deben superar la confusión teórica que ha dado lugar a la coexistencia de los tres modelos ya enunciados (autocracia, burocracia y participación), cuyos mecanismos de operación se entremezclan de manera contradictoria. Este hecho pone en

"La administración autocrática ha despojado a los jefes de todo poder y los ha reducido a simples coordinadores".

ralmente participativa pero en cuanto a los instrumentos de gestión que se aplican y al clima en el cual los trabajadores agotan su vida, es autocrática.

Aún aceptando que la gerencia participativa es el modelo que suscita el mayor apoyo social, quedaría por resolver un problema práctico: no es posible introducir la gerencia participativa en un mecanismo administrativo expresamente concebido para

FUNCION PÚBLICA

evidencia la debilidad de las construcciones teóricas.

Se debe adoptar un modelo coherente y expresamente definido. De lo contrario, se carece de un punto de referencia para apreciar la idoneidad de los diversos instrumentos de cambio y para juzgar su efectividad. Sin ese modelo será imposible aprender sistemáticamente de la experiencia.

Las tendencias modernizantes de la administración pública se han inclinado hacia algunos aspectos aislados del modelo gerencial japonés. No han sopesado las profundas diferencias que guarda con respecto de la autocracia.

Son dos concepciones antagónicas, irreductibles la una a la otra.

Más grave aún es la omisión en que se ha incurrido al no tomar en consideración la gerencia participativa occidental o burocracia participativa, modelo más compatible con nuestra concepción administrativa y con nuestra práctica cotidiana. Las empresas occidentales excelentes han demostrado que este modelo puede ser tan efectivo como el japonés.

Las relaciones entre los organismos del Estado

La administración autocrática que existe dentro de cada entidad individualmente considerada, es la misma que se encuentra en los organismos superiores que orientan, planifican, asignan recursos y controlan a las entidades del Estado. No puede haber gerencia participativa en los primeros y autocracia en los segundos. Este nivel debe ser afectado simultáneamente y sus procesos de cambio deben estar animados por los mismos principios que se definan para el conjunto de la administración. En realidad, deben

cambiar primero, para crear así una excelente plataforma que induzca y apoye el cambio en los organismos de menor jerarquía.

Filosofía de la gestión

La dimensión humana del cambio debe igualmente ser sometida a una gestión sistemática. Todos los trabajadores al servicio del Estado, en todos los niveles, deben compartir una concepción administrativa y deben acoger unos valores comunes. Es necesario construir la moral de la eficacia; en particular, se debe facilitar el tránsito desde un poder gerencial basado en el premio y el castigo, hacia otra estrategia de poder basada en el condicionamiento psicológico y cultural. Es necesario desarrollar habilidades para el liderazgo participativo.

Fortalecimiento de los órganos de dirección

La adopción de un sistema de burocracia participativa es una condición necesaria pero no suficiente para superar los problemas de productividad y eficacia de la administración pública. La participación conlleva una filosofía de la organización que da lugar al surgimiento de nuevas tareas y nuevas responsabilidades que difieren radicalmente de las tradicionales. Es necesario pasar, de una organización encerrada en sí misma, a otra que es sumamente sensible a los mensajes del entorno y adquiere una gran flexibilidad. De una organiza-

ción que desconoce las demandas de la comunidad a otra que admite que es un instrumento del desarrollo de la sociedad.

Se debe administrar el paso de la gestión del estancamiento a la búsqueda permanente de la excelencia. De la gestión de lo tangible, a la gestión mediante modelos abstractos. De la racionalidad unilateralmente impuesta, a la racionalidad socialmente construida. De la dirección mediante órdenes, a la auto-dirección del trabajador. Estas y otras tareas demandan una gran expansión de los órganos de alta gerencia. □

"En la administración pública colombiana conviven simultáneamente tres modelos administrativos: el autocrático, el burocrático y el participativo".

Suspensión de funcionarios sujetos pasivos del control fiscal Cuándo procede?

Consejo de Estado*

El señor Ministro de Gobierno, doctor Humberto de la Calle Lombana, formula a la Sala la siguiente consulta:

1- Se puede pensar que la solicitud de suspensión de funcionarios por parte de los contralores departamentales y municipales es un mecanismo nuevo que forma parte del control posterior y selectivo, cuyo desarrollo corresponde a la ley, según el artículo constitucional 267 y en consecuencia se requiere que el legislador determine por lo menos unos requisitos mínimos que deban darse para que el nominador proceda a la suspensión, por ejemplo, el tiempo de duración de ésta; si procede contra los funcionarios elegidos popularmente; si se exige que las investigaciones disciplinarias o penales se hayan iniciado ya que la norma habla de la culminación de éstas, en fin algunos otros aspectos que garanticen que no se van a cometer arbitrariedades, especialmente en las administraciones municipales, incluso en las departamentales?

2- Si la aplicación de la norma en consulta, no requiere de desarrollo legal, se pregunta: a) Cuál es el tiempo máximo de la suspensión? b) La suspensión se aplica a los Gobernadores y Alcaldes a solicitud de sus respectivos contralores, o ellos se rigen por normas especiales? c) Para proceder a la suspensión se requiere un proceso fiscal que demuestre el perjuicio causado a los intereses patrimoniales del Estado?

3- Qué posibilidad tiene el nominador departamental o municipal para modificar, aplazar o rechazar la petición que le formule o solicite el respectivo Contralor? La norma constitucional citada no concede ninguna facultad de decisión a la administración?

LA SALA CONSIDERA Y RESPONDE:

La Asamblea Nacional Constituyente reunida del 5 de febrero al 4 de julio de 1991, avocó como uno de sus temas fundamentales el del control fiscal, la necesidad de tecnificarlo y la imperiosa tarea de liberar

a las Contralorías del "clientelismo" y la "politización", vocablos estos últimos empleados con alguna frecuencia en el curso de las deliberaciones correspondientes a la Comisión Quinta, que fue la encargada de estudiar en general los "Asuntos económicos, sociales y ecológicos".

Al cumplimiento de los expresados objetivos obedeció la determinación de que la vigilancia de la gestión fiscal del Estado -que sigue siendo competencia de la Contraloría General de la República y de las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales- se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley e incluye un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales; la definición de las Contralorías como entidades de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal; la elección de los Contralores por las

DOCTRINA

correspondientes corporaciones públicas (Congreso, Asambleas, Concejos), pero de ternas integradas por candidatos presentados por altos tribunales judiciales; y el precepto según el cual, sólo mediante concurso público se podrán proveer los empleos que en las Contralorías hayan creado la ley, la ordenanza o el acuerdo. Además, se establece el período igual (período "simultáneo", según la expresión utilizada por los ponentes en la Comisión Quinta) de los Contralores con el del Presidente de la República y con los de gobernadores y alcaldes según el caso.

Respecto de las atribuciones del Contralor General de la República -que ejercerán también en lo pertinente, en el ámbito de su jurisdicción, los Contralores Departamentales, Distritales y Municipales-, conviene mencionar las que sirven para delimitar el amplio marco dentro del cual se cumple el denominado control fiscal:

a. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.

b. Revisar y feneclar las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.

c. Exigir informes sobre la gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.

d. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno, que en las entidades y organismos del Estado reemplazó un desacreditado "control previo". Y

e. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.

Ahora bien, con el fin de que el control fiscal a nombre del Estado se ejerza adecuadamente, con el valor y efectividad que los intereses públicos reclaman, en la nueva Constitución el Contralor General de la República y en su caso los Contralores Departamentales, Distritales y Municipales adquirieron dos potestades en materia sancionatoria: la de imponer multas y obtener el recaudo de los alcances deducidos si es necesario con fundamento en la jurisdicción coactiva de la cual pasan a ser titulares, y exigir la suspensión de funcionarios, todo de conformidad con los siguientes preceptos constitucionales:

a. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma. (Artículo 268 numeral 5).

b. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su

responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios. (Artículo 268 numeral 8). Respecto de esta atribución, la Carta Política precisa en su artículo 271 que "Los resultados de las indagaciones preliminares adelantadas por la Contraloría

tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente".

El primer antecedente de la disposición constitucional que es materia de consulta (el ordinal 8o. del artículo 268), nació de las deliberaciones que se adelantaron en la Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente y corresponde al siguiente texto: "Promover ante las autoridades competentes las investigaciones penales o disciplinarias y la aplicación de las sanciones correspondientes contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado". Simultáneamente, se proponía un artículo nuevo que decía: "La ley establecerá una jurisdicción penal especializada en el conocimiento de los delitos cometidos contra el patrimonio del

*La orden de suspensión
del cargo presupone
la existencia de
investigaciones fiscales
o de procesos penales
o disciplinarios
y se mantiene mientras
éstas culminen.*

Estado" (Gaceta Constitucional, 18 de abril de 1991, informe ponencia sobre Control Fiscal, págs. 19 a 24).

Aunque con posterioridad fue suprimido por la plenaria el proyecto tendiente a crear una jurisdicción penal especializada en el conocimiento de los delitos cometidos contra el patrimonio del Estado, es lo cierto que la segunda parte del actual artículo

DOCTRINA

268, ordinal 8o., de la Constitución, aparece ya en el informe-ponencia para primer debate en plenaria con la siguiente redacción: "La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culmina (sic) las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios". (Gaceta Constitucional, 20 de mayo de 1991, pág. 6).

La Sala considera que la nueva potestad atribuida por la Constitución a los Contralores para efectos de exigir la suspensión inmediata de funcionarios contra los cuales se adelantan investigaciones o procesos penales o disciplinarios originados en el ejercicio del control fiscal, es responsabilidad personal de cada Contralor, quien actuará "verdad sabida y buena fe guardada". Dicha potestad puede ejercerse en cumplimiento del marco institucional del control fiscal y comprende a los funcionarios que se determinan como sujetos pasivos del mismo por recibir, manejar o invertir fondos o bienes del Estado. Conforman la excepción aquellos casos regulados especialmente por la Constitución, como sucede con el Presidente de la República, los Magistrados de los altos Tribunales de justicia y el Fiscal General de la Nación (ibídem, artículos 174, 175, 178-3 y 256-3); los miembros del Congreso Nacional, cuya pérdida de investidura corresponde decretar al Consejo de Estado por las causales enumeradas en el artículo 183; los miembros de las demás corporaciones públicas, para los cuales la ley puede establecer el procedimiento de revocatoria del mandato (ibídem, artículos 40-4 y 103), y los gobernadores y alcaldes (ibídem, artículos 259, 304 y 314).

Por lo demás, la orden de suspensión del cargo presupone la existencia de investigaciones fiscales o de procesos penales o disciplinarios contra sujetos

pasivos del control fiscal y se mantiene, por mandato de la Constitución, "mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios".

Con fundamento en lo expuesto, la Sala responde:

1. La vigilancia de la gestión fiscal de Estado por parte de las Contralorías que la Constitución de 1991 manda ejercer en forma posterior y selectiva, está sujeta a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Mientras se expide la ley correspondiente, (que consulte el nuevo espíritu de la Carta Política en materia de control fiscal), las Contralorías deberán proceder de conformidad con las leyes vigentes que regulan el control posterior.

2. El ejercicio de la facultad de promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes se presume hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado, y la de exigir verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios, atribuidas a los Contralores por la nueva Constitución (artículos 268 ordinal 8o. y 272 inciso sexto), por tener regulación constitucional propia y completa no ha menester de previo desarrollo legal.

3. La suspensión de funcionarios, sujetos pasivos del control fiscal, ordenada por los Contralores dentro del marco de sus atribuciones constitucionales procede "mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios". Se exceptúan los casos especiales regulados de modo diferente por la Constitución, tal como ocurre con los gobernadores y alcaldes. Estos funcionarios solamente podrán ser suspendidos o destituidos, respectivamente, por el Pre-

sidente de la República y los Gobernadores (con excepción de los alcaldes distritales, respecto de los cuales la competencia es del Presidente), en los casos taxativamente señalados por la ley.

4. Iniciadas las investigaciones fiscales o en marcha los procesos penales o disciplinarios contra sujetos pasivos del control fiscal, el respectivo Contralor, bajo su responsabilidad y con fundamento en el principio de "verdad sabida y buena fe guardada", puede ordenar la suspensión de cualquiera de tales funcionarios, caso en el cual el nominador deberá cumplir la orden-exigencia, de inmediato, lo cual significa que no podrá modificarla, aplazarla ni rechazarla."

**(Extracto del concepto del 15 de julio de 1992. Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Consejero ponente: Dr. Javier Henao Hidrón. Radicación 452)*

El ejercicio de la facultad conferida a los contralores, por tener regulación constitucional propia y completa no requiere de previo desarrollo legal.

DOCTRINA

Los extranjeros pueden ser designados en empleos públicos que no lleven anexa autoridad o jurisdicción

Consejo de Estado*

El señor Director del Departamento Nacional de Planeación, doctor Armando Montenegro Trujillo, consulta a la Sala lo siguiente:

a. Qué debe entenderse por cargos públicos que llevan anexa autoridad o jurisdicción para los efectos de que trata el artículo 99o. de la Constitución Política?

b. Pueden los extranjeros residentes en el país ser designados y ejercer cargos de libre nombramiento y remoción, de entidades y organismos pertenecientes a la Rama Ejecutiva, que no comporten autoridad o jurisdicción?

c. Es posible que un extranjero residente en el país desempeñe el cargo de Secretario General de un establecimiento público del orden nacional, cuya naturaleza es de libre nombramiento y remoción, y cuyas funciones son exclusivamente las que se han enumerado en el punto 5 de este escrito?"

LA SALA CONSIDERA:

Entre el artículo 11 de la Constitución derogada y el 100 de la vigente se mantuvo la identidad de textos sobre concesión a los

extranjeros de los mismos derechos civiles y garantías concedidas a los nacionales, salvo limitaciones que establezcan la Constitución y la ley. Los derechos políticos se reservan a los nacionales y la calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para elegir y ser elegido y para desempeñar cargos públicos que llevan anexa autoridad o jurisdicción, (artículo 99), pero, en términos de la Constitución nueva "... la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital".

Esta concesión, original del Constituyente del 91, viene a constituir excepción al derecho a elegir de todo ciudadano o de "tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democráticas", que,

como derechos políticos de aplicación inmediata, consagra el artículo 40.

La otra excepción recae sobre el derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, pero no para concedérselo a los extranjeros, sino a los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. "La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse".

En todo caso el derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos lo reserva el artículo 100 de la Constitución política a los nacionales y el 99 a los ciudadanos cuando los cargos lleven autoridad o jurisdicción anexa.

La exclusión de los extranjeros del derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos que conlleven autoridad o jurisdicción deriva del artículo 100, que reserva los derechos políticos a los

nacionales. La exclusión de éstos para ejercer cargos con autoridad, deriva del artículo 99 que al efecto requiere la calidad de ciudadano en ejercicio. Dos estatutos autónomos por esencia, excluyentes entre sí, cuya mención simultánea vino al caso sólo por obra de la consulta que involucra su planteamiento, pero que, desde luego, permiten descartar la posibilidad de que un extranjero desempeñe el cargo de secretario general de un establecimiento público, ante todo porque dicha posibilidad está reservada a los nacionales.

De otra parte, cuando en la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente, sugirió el Delegatario Horacio Serpa Uribe incluir entre los derechos políticos del artículo 40 el de acceder a las funciones o cargos públicos que lleven anexa auto-

tos, con una abstención. (Acta No. 27 abril 14/91. Gaceta Constitucional No. 130, octubre 18/81).

Con dicha especificación incluida fue aprobado, en cambio, como artículo 103, el texto que hoy corresponde al 99, según acta de sesión plenaria del 19 de junio de 1991. (Gaceta Constitucional No. 142, diciembre 21/91, pág. 19 y 20).

En momento alguno la comisión o la plenaria de la Asamblea discutió o especificó el acceso al desempeño de cargos públicos, para extranjeros, por razón de la naturaleza del cargo o la autoridad implícita en el mismo; sólo cuando lo reservó a los ciudadanos, dispuso que esta condición o calidad se requeriera para el ejercicio de cargos con autoridad o jurisdicción anexa.

Cuando el requisito de la ciudadanía lo

179-2, y 18 transitorio, no pueden ser elegidos congresistas o gobernadores, resulta determinante esclarecer el concepto de autoridad, en cuanto causal exceptiva del ejercicio de derechos políticos provenientes de la propia Constitución. Pero para el caso consultado basta considerar que, según el artículo 24 del Decreto 3130 de 1968, en la estructura interna de un establecimiento público la secretaría es unidad de nivel directivo y en ella puede delegar el representante legal del establecimiento las funciones que señalen los estatutos, por lo cual no puede ser ajeno, en dicho nivel, sino inherente al mismo y al ejercicio de las funciones del secretario y de las delegadas, el atributo de autoridad que señala al cargo el artículo 99 de la Constitución.

Con base en lo expuesto puede la Sala responder así, el cuestionamiento del señor Director de Planeación.

a) Para los efectos del artículo 99 de la Constitución Política, se entiende por cargo público con autoridad o jurisdicción anexa, el conjunto de funciones que, por su naturaleza, deben ser atendidas por una persona natural, investida de calidades exigidas para su desempeño.

b) Los extranjeros pueden ser designados para el desempeño de cargos públicos, siempre que no lleven anexa autoridad o jurisdicción, o cuyo desempeño expresamente no los reserve la Constitución a los nacionales.

c) El extranjero no puede acceder al cargo de Secretario General de un establecimiento público del orden nacional, porque este cargo tiene anexa autoridad civil dentro de su jurisdicción territorial."

*"...La exclusión de los extranjeros del derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos que conlleven autoridad o jurisdicción deriva del artículo 100, que reserva los derechos políticos a los nacionales.
La exclusión de éstos para ejercer cargos con autoridad, deriva del artículo 99 que al efecto requiere la calidad de ciudadano en ejercicio..."*

ridad o jurisdicción, la sugerencia fue recogida en el texto que presentó el Delegatario Jaime Arias pero sin incluir la especificación sugerida y así fue aprobado, por doce vo-

mantiene la Carta para el desempeño de empleo público que lleve anexa autoridad (artículo 99) y cuando quienes hayan desempeñado en los términos de los artículos

*(Extracto del concepto del 9 de junio de 1992. Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Consejero ponente: Doctor Jaime Paredes Tamayo. Radicación No. 439) 

JURISPRUDENCIA

La presentación de una renuncia

no inhibe a la administración para hacer uso de la facultad discrecional de remover mediante declaración de insubstancia

Consejo de Estado*

SIGNIFICATIVAMENTE en el presente caso se trata de dilucidar la legalidad del artículo 1 del decreto No. 2552 de agosto 16 de 1984, expedido por el Gobernador del Departamento de Cundinamarca, por el cual se declaró insubsistente el nombramiento del demandante en el cargo que desempeñaba en la Secretaría de Educación del citado departamento.

Comparte la Sala el concepto de febrero 28 de 1989 emitido por el señor Fiscal Cuarto del Consejo de Estado, en cuanto a que la sentencia recurrida debe ser confirmada.

En efecto, no consta en el proceso que el demandante gozara de los privilegios que concede la ley a quienes tienen fuero de estabilidad en el cargo. La declaración de insubstancia es un instrumento que utiliza la administración para ejercer la facultad discrecional de remover a los empleados que no gozan de fuero de estabilidad.

Según lo ha reiterado la Sala en numerosas oportunidades la facultad discrecional del nominador para remover a un funcionario sin fuero de estabilidad se entiende ejercida en aras del buen servicio y es independiente de la función disciplinaria para investigar y sancionar posibles faltas, las cuales no generan el privilegio de la inamovilidad en el empleo.

En cuanto a la alegada desviación de poder, como se sabe, ella se configura cuando la autoridad hace uso de una atribución legal con propósitos distintos de aquellos previstos en la disposición que la confiere.

De otra parte, la desviación de poder debe emerger claramente de las pruebas aportadas por quien la invoca, para llevar al juzgador la convicción de que los motivos que tuvo la administración no son los que la ley permite expresamente.

En lo que concierne a la renuncia, la Corporación ha sostenido el criterio de que la presentación de una renuncia no inhibe a la administración para hacer uso de la facultad discrecional de remover mediante declaración de insubstancia. Por consiguiente, carece de interés el definir si la renuncia fue presentada con antelación al acto administrativo enjuiciado y si aquella fue o no conocida previamente a la expedición de este acto. Lo que se juzga en el **sub-litio** es un acto administrativo que retiró del servicio al demandante mediante la declaratoria de insubstancia y no una decisión administrativa de aceptación de renuncia.

En lo atinente a los móviles políticos alegados como causa de la desvinculación del servicio, la Sala observa que la relación de causalidad entre la insubstancia y dichos móviles no está acreditada dentro del expediente.

Se advierte, además, que el decreto ley 2400 de 1968, invocado como infringido en el escrito demandatorio, no es aplicable en el nivel departamental, por lo que no pudo ser violado por el acto administrativo acusado.

Tampoco las disposiciones constitucionales citadas en el libelo pueden entenderse violadas en forma directa: su quebranto sólo puede darse a través de las normas legales que les dan desarrollo. Finalmente, la eficiencia, honestidad y lealtad del funcionario, atributos propios de un buen empleado y deseables en todos, no están previstos, sin embargo, como fuentes de estabilidad o garantía de inamovilidad.

En conclusión, no habiéndose probado las imputaciones de la demanda contra el acto enjuiciado, éste permanece incólume en su presunción de legalidad, por lo que habrá de confirmarse la sentencia apelada."

*(Extracto de la sentencia del 6 de mayo de 1992. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Dr. Reynaldo Arciniegas Baedeker. Expediente No. 3635. Autor: Hugo del Portillo Ramírez) ☒

No procede la revocatoria directa del acto, sin el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho, por error de hecho o de derecho de la administración

Consejo de Estado*

La figura de la revocatoria directa fue consagrada expresamente en nuestra legislación desde el año de 1959. Es así como el Decreto 2733 de ese mismo año dispuso en su artículo 21 que los actos administrativos deberían ser revocados por los mismos funcionarios que los hubieran proferido, cuando se configurara alguna de las causales allí enumeradas, a saber:

- Cuando sea manifiesta su oposición con la Constitución o la ley.

b) Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él;

c) Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Sin embargo, a este deber de revocar se puso un límite consistente en la imposibilidad de hacerlo, cuando el acto administrativo hubiere creado una situación jurídica individual o reconocido un derecho de igual categoría; caso en el cual no podía revocarse sin el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho.

El Código Contencioso Administrativo adoptado por el Decreto 01 de 1984 mantuvo la figura regulándola en idénticos términos en cuanto al deber de revocar y en

cuanto a las causales para ello, según el artículo 69.

También en el artículo 73 mantuvo la prohibición de revocar sin el consentimiento expreso y escrito del titular, los actos administrativos que hubieren creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría.

Pero en el inciso 2º de este artículo consagró dos excepciones al principio anterior, no contempladas en el decreto 2733 de 1959.

El citado inciso reza:

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

Esta norma ha dado lugar a diversas interpretaciones, pero indudablemente introdujo una modificación en cuanto a la limitación para revocar directamente actos administrativos de carácter particular o subjetivo que hubieren creado derechos individuales.

Es necesario entonces, analizarla

cuidadosamente a fin de dilucidar si hace referencia únicamente a los actos resultantes del silencio administrativo positivo, o si se extiende la autorización para revocar directamente, sin el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho otros actos administrativos, cuando su expedición se hubiere conseguido por medios ilegales.

Tanto el artículo 24 del Decreto 2733 de 1959, como el inciso 1º del 73 del C.C.A., tienen por finalidad, garantizar la protección de los derechos individuales y la firmeza de las situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, para que no puedan ser revocados ni los unos ni las otras, en forma unilateral por la administración.

Sin embargo, no debe olvidarse que los derechos individuales según nuestra Constitución, merecen protección en tanto hubieren sido adquiridos conforme a las leyes, es decir, con justo título; y que el interés público prima sobre el interés particular. Dicho en otros términos, sólo los derechos adquiridos con arreglo a las leyes merecen protección; así lo establecía la Constitución de 1886 en su artículo 30 y también lo consagra la de 1991 en el artículo 58.

JURISPRUDENCIA

De manera pues, que si para lograr la expedición de un acto administrativo que reconoce un derecho individual se ha hecho uso de medios ilegales, el derecho no es digno de protección y en ese caso opera el mandato contenido en el artículo 69 del C.C.A., según el cual "Los actos administrativos **deberán** ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores..." porque indudablemente se da la primera de las causales que dan lugar a la revocatoria directa. A juicio de la Sala, esta interpretación consulta los principios constitucionales y además constituye una especie de sanción para quienes recurren a medios ilegales para obtener derechos.

Obviamente sólo en el caso de los actos provenientes del silencio administrativo positivo, cuando se dan las causales contempladas en el artículo 69 del C.C.A., y cuando el titular del derecho se ha valido de medios ilegales para obtener el acto, puede revocarse directamente sin su consentimiento expreso y escrito; no cabe este proceder, cuando la administración simplemente ha incurrido en error de hecho o de derecho, sin que tenga en ello participación el titular del derecho. En ese caso, estará obligada a demandar su propio acto ante la imposibilidad de obtener el consentimiento del particular para revocarlo.

Entendida así la norma, debe la Sala examinar si los actos acusados, y en especial la resolución 612 de 27 de agosto de 1987 que revocó la inscripción del actor en la carrera judicial, la infringen.

El Decreto 2400 de 1986 en su artículo 201 previó un sistema excepcional de ingreso a la carrera judicial para los empleados que a la fecha de su vigencia ocuparan cargos, exonerándolos de la obligación de superar un concurso, mas no de una previa evaluación de sus méritos,

conocimientos, experiencia, conducta y eficiencia.

Dice así el artículo:

"El ingreso a la carrera de los empleados judiciales que a la fecha de vigencia del presente Decreto ocupen empleos de carrera en la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Tribunal Disciplinario, los Tribunales Superiores del Distrito Judicial y los Tribunales Administrativos, la Jurisdicción Penal Aduanera, la Dirección Nacional de Instrucción Criminal, se hará previa evaluación de sus méritos, conocimientos, experiencia, conducta y eficiencia..."

El artículo 132 del Decreto 052 de 1987 indicó que los empleados podían ingresar a la carrera judicial previo el análisis de los documentos acompañados con su solicitud, es decir, bajo el entendido de una evaluación satisfactoria de los factores antes mencionados en el artículo 201 del Decreto 2400 de 1986.

Si el señor Héctor Corrales Gómez pretendía obtener su escalafonamiento como Escribiente grado 6 del Juzgado Once Civil del Circuito de Medellín, su conducta y eficiencia debían estar certificadas y evaluadas por el nominador, es decir, por el Juez 11 Civil del Circuito de Medellín.

Pero él presentó para efectos del escalafonamiento un certificado expedido por la Juez Cuarta Civil Municipal de Medellín, en cuyo Despacho trabajó temporalmente como Oficial Mayor grado 8, del 20 de febrero al 20 de mayo de 1986.

Este no era, obviamente, el certificado idóneo para obtener el escalafón como Escribiente grado 6.

Según documento que obra a folio 36 del cuaderno de pruebas, la Juez 11 Civil del Circuito de Medellín, había expedido al actor un certificado sobre su conducta y eficiencia como Escribiente grado 6 de ese Despacho, el día 27 de mayo de 1986; y él

se abstuvo de presentarlo con la documentación correspondiente, por cuanto no le era favorable la evaluación de su eficiencia. Por eso optó por presentar el expedido por la Juez Cuarta Civil Municipal, que se refería al desempeño temporal de otro cargo.

Ese fue el motivo de la revocatoria de la resolución que lo escalafonó como Escribiente grado 6 y en verdad la Sala estima que tal revocatoria se ajusta a derecho.

En efecto, presentando el certificado pertinente, el señor Corrales Gómez no hubiera conseguido ser inscrito en la carrera por no tener una evaluación satisfactoria de su eficiencia.

Obtuvo esa inscripción en carrera valiéndose de un certificado que no correspondía al desempeño del cargo de Escribiente grado 6, ocultando el expedido por la Juez 11 Civil del Circuito, el cual sí tenía que ver con su eficiencia como Escribiente grado 6.

Frente a estos hechos, la Sala encuentra que claramente el señor Corrales recurrió a medios ilegales para obtener su escalafonamiento y por tanto, en virtud de la excepción contemplada en el 2º inciso del artículo 73 del C.C.A., el Tribunal podía revocar ese acto sin su consentimiento expreso y escrito, y en su lugar, negarle la inscripción en el escalafón de la carrera judicial como Escribiente grado 6 del Juzgado 11 Civil del Circuito de Medellín.

En consecuencia, no resultan violadas las normas invocadas por el demandante."

*(Extracto de la Sentencia del 6 de mayo de 1992. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejera Ponente: Dra. Clara Forero de Castro. Expediente No. 4260. Actor: Héctor Corrales Gómez) □

Fuero derivado del estado de embarazo. La garantía de estabilidad sólo se extiende a los tres meses posteriores al parto o al aborto

Consejo de Estado*

S E F I D R A ha sido reiterada la jurisprudencia del Consejo de Estado en el sentido de limitar las consecuencias de la nulidad del acto que separa del servicio a una empleada protegida por fuero derivado del estado de embarazo, al restablecimiento del derecho en los términos señalados en las mismas normas que consagran esa especial protección para la mujer, desestimando la restitución al empleo que desempeñaba o a otro de igual o superior categoría, porque si la empleada es de libre nombramiento y remoción, como sucede en el caso sub-examine, la garantía de estabilidad solo se extiende a los 3 meses posteriores al parto o al aborto, equiparándose así la situación a la de los empleados con período fijo que sean separados del servicio antes del vencimiento de tal período.

En aplicación de las normas ha dicho esta Sala, que la empleada tiene derecho a que se le reconozca la indemnización, la suma de dinero correspondiente a la licencia remunerada siempre y cuando dicho despido impida el goce de la misma, y al pago del tiempo comprendido entre la separación del cargo y el vencimiento de los tres meses

posteriores al parto o aborto, descontando lo atinente al tiempo de la licencia remunerada.

De otro lado, observa la Sala que, como respuesta a la solicitud formulada por la actora el 13 de noviembre de 1986 dirigida al Jefe del Servicio Seccional de Salud del Departamento de Antioquia, la administración profirió la Resolución No. 4496 de diciembre 18 del citado año, mediante la cual se reconoció a la demandante una indemnización equivalente a 60 días del sueldo que devengaba, acto administrativo que ha debido ser impugnado en la demanda, si la actora aspiraba a una indemnización de 90 días como se plantea en el libelo.

En este orden de ideas, la Sala llega a las siguientes conclusiones:

a) Aun cuando el acto acusado es nulo por haber sido expedido desconociendo la protección a la maternidad consagrada en el artículo 20. de la Ley 197 de 1938, aplicable al orden departamental, no hay lugar a ordenar el reintegro al cargo puesto que la estabilidad solo estaba garantizada durante los tres meses posteriores al parto.

b) De conformidad con el mencionado

artículo 20. de la Ley 197 de 1938, la actora tenía derecho a que el Departamento de Antioquia le pagara por el despido ilegal una indemnización equivalente a 90 días de salarios. Sin embargo, como solicitó al Departamento ese reconocimiento y le fue concedido en suma inferior mediante Resolución No. 4496 de 18 de diciembre de 1986, ha debido acusarse tal resolución si la actora no estaba conforme con lo resuelto. Al no hacerlo, lo decidido por el Departamento quedó en firme y no es susceptible de modificación dentro de este proceso.

c) Si su estabilidad se extendía a tres meses posteriores al parto, el Departamento debe pagarle los sueldos y prestaciones dejados de devengar durante ese lapso, sin solución de continuidad, descontando de la suma correspondiente a sueldos lo que ya se le hubiere pagado por concepto de licencia de maternidad."

*(Extracto de la Sentencia del 20 de mayo de 1992. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejera Ponente: Dra. Clara Forero de Castro. Expediente No. 4348. Actora: Fabiola Gómez Gómez) □

JURISPRUDENCIA

Son válidas las renuncias solicitadas a los titulares de cargos de carácter político-administrativo

Consejo de Estado*

1) Debe entrar a examinarse en primer término la excepción de caducidad propuesta por el Fiscal del Tribunal Administrativo, respecto de los actos acusados.

2) El Fondo Rotatorio del Ejército dentro del proceso no discutió ni objetó el contenido de los actos y sus fechas de una parte, y de la otra, tampoco puso en duda ni desvirtuó que el acto de aceptación de la renuncia le hubiera sido entregado al actor en la fecha que se señala en la demanda.

3) Tampoco aparece en los antecedentes administrativos del actor y que se anexaron al proceso, que la fecha alegada no fue la de la entrega de la aceptación de la renuncia.

4) Textualmente dicen estos documentos:

a) Oficio del Ministro de Defensa Nacional:

"MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

Bogotá, D.E. 16 de Agosto 1982
No. 4814 MDSGR-109

Señor Coronel
GUSTAVO MEDINA PLAZAS
Director Fondo Rotatorio del Ejército
Ciudad

Señor Director:

Con el objeto de dejar en completa libertad al Gobierno para reestructurar la Administración Pública Nacional, el señor Coronel Director solicitará en la forma más cordial la renuncia protocolaria de los directivos de esa Entidad, quienes deben presentarla a esa Dirección.

Atentamente,

General **FERNANDO LANDAZABAL REYES**
Ministro de Defensa Nacional

b) Oficio del Director General del Fondo Rotatorio de solicitud de renuncia.
"FONDO ROTATORIO DEL EJERCITO
DIRECCION GENERAL

Bogotá, D.E. Agosto 18 de 1982

CIRCULAR
ASUNTO : Renuncia Protocolaria
AL. : Señor Capitán (r)
CARLOS A. BARRIOS ZAMBRANO
Jefe Sección Créditos
Gn.-

Atentamente me permito solicitar a Ud., presentar a esta Dirección "Su renuncia Protocolaria" al cargo que actualmente ocupa en el Fondo Rotatorio del Ejército con plazo 14 horas del día de hoy.

Esta solicitud debe presentarse en base al oficio No. 4814 del 16-AGT 82, procedente del Ministerio de Defensa Nacional, el cual se adjunta.

FIRMA
Coronel **GUSTAVO A. MEDINA PLAZAS**
Director General"

c) Oficio de aceptación de la renuncia:
"FONDO ROTATORIO DEL EJERCITO"

Bogotá, D.E. 14 DIC 1982

No. 3914 FRE-DG

ASUNTO : Aceptación retiro
AL : Señor Capitán (r)
CARLOS A. BARRIOS ZAMBRANO
La Ciudad

En atención a que en reciente Orden Administrativa de Personal traslada al Fondo Rotatorio del Ejército a varios oficiales del cuerpo logístico y teniendo en cuenta la **solicitud de retiro elevada por usted**, con el fin de dejar en libertad al Gobierno para reestructurar la Administración Pública Nacional, me permito informar al señor Capitán (r) CARLOS ALBERTO BARRIOS ZAMBRANO, que le fue (sic) **aceptada su solicitud con novedad fiscal** 31 de Diciembre del año en curso.

Deseo expresar como Director General del Fondo Rotatorio del Ejército, mis sentimientos de gratitud por su colaboración, interés y entusiasmo, gracias a lo cual las políticas y metas trazadas para el presente año se cumplieron con muy buenos resultados.

Hago propicia la ocasión para desecharle verdaderos éxitos personales en sus futuras actividades.

FIRMA
Coronel GUSTAVO A. MEDINA PLAZAS
Director General"

5) Consta en el libelo demandatorio que fue presentado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el día 16 de abril de 1983.

6) El artículo 83 de la ley 167 de 1941, vigente en el año de 1983, regulaba los términos de la caducidad en la siguiente forma:

"La acción de nulidad de un acto administrativo puede ejercitarse en cualquier tiempo..."

La encaminada a obtener una reparación por lesión de derechos particulares prescribe, salvo disposición legal en

contrario, al cabo de cuatro meses a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto, o de realizado el hecho u operación administrativa que cause la acción."

7) Sin lugar a dudas la aceptación de la renuncia debía ser comunicada al actor por parte del Fondo Rotatorio para que éste tuviera conocimiento de su situación jurídico laboral frente a la entidad, pues tal expresión de voluntad de la administración tenía una gran trascendencia en el plano jurídico de sus deberes, derechos y obligaciones, pues se refería a la posibilidad de continuar o no vinculado laboralmente al Fondo Rotatorio.

8) Lo anterior nos permite concluir que tanto la fecha de la comunicación como el contenido de la voluntad administrativa del documento de aceptación de la renuncia, son elementos básicos en el presente proceso, pues de una parte se puede concluir que esta expresión de voluntad administrativa al decidir poner fin a la relación laboral del Fondo Rotatorio con el demandante, constituye un típico acto administrativo, y de la otra, la fecha de su comunicación precisa el nacimiento de derechos y obligaciones a una y otra parte.

9) Aunque en estricto sentido la aceptación de la renuncia no se realiza mediante la notificación, sino que basta su comunicación, es esta fecha la que debe tenerse en cuenta para empezar a determinar la caducidad, toda vez que la

administración se manifestaba mediante un acto administrativo y no simplemente mediante un hecho u operación administrativa.

Porestos motivos es ilustrativa, la provisión de la Sala Plena de esta Corporación, invocada por el actor, expediente No. 10.779, y en cuya parte pertinente dice:

"Lo anterior permite anotar que cuando es forzosa la notificación, como en este caso, solo cuando ella se haya surtido comienza el término de cuatro meses a que alude el artículo 83 del C.C.A. La circunstancia de que éste artículo disponga indistintamente que tal término se cuenta a partir de la publicación, notificación o ejecución, en nada quita el carácter prioritario que tiene para esos efectos la notificación cuando la ley prevé la admisibilidad de los recursos.

4. El apoderado sostiene la demanda que la Resolución que resolvió la reposición se notificó el 20 de agosto de 1979.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 197 del C. de P., se presume verídica la confesión del apoderado judicial en los escritos de demanda y excepciones. De suerte que debe partirse de esta prueba para afirmar, mientras ella no sea desvirtuada, que si la demanda se presentó el 19 de diciembre siguiente tal presentación se hizo en tiempo. (se subraya)

10) Por consiguiente considera la Sala que la aceptación de la renuncia al actor, es un verdadero acto administrativo por las consecuencias jurídicas de ella. De otra parte, el Fondo Rotatorio no demostró que dicho acto se hubiera expresado en una resolución o en un decreto y por lo tanto cuando el demandante lo acusa por estar contenido en el Oficio No. 3914 de fecha 14 de diciembre de 1982, debe aceptarse que obró de acuerdo a las circunstancias ya que con tal conducta procesal el actor trató

... "En estos casos la insinuación de la renuncia constituye un mecanismo encaminado a evitar la insubstancia..."

JURISPRUDENCIA

de individualizar el acto administrativo que dice acusar, facilitando así su estudio y concreción, y adecuando los hechos a las exigencias legales, que en esa oportunidad requería el numeral 3º. del artículo 84 del C.C.A., cuyo texto expresaba:

"Toda demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo deberá dirigirse al tribunal competente, y contendrá:

(...)

3º) Los hechos u omisiones fundamentales de la acción;

(...)" (se subraya)

11) Luego de dejar sentada la naturaleza jurídica del acto acusado, debe además admitirse como lo hizo la Sala Plena de la Corporación que el término de la caducidad en este caso debe contarse a partir de la fecha de su comunicación o notificación, y de que ésta actuación se surtió como lo dijo el demandante el día 16 de diciembre de 1982, pues en el curso del proceso tal afirmación no se desvirtuó ni en la contestación de la demanda, ni en las pruebas practicadas, ni con el aporte de los antecedentes administrativos del actor, por parte del Fondo Rotatorio.

12) Verificado que fue el 16 de diciembre de 1982, la época en que se comunicó al demandante su retiro del servicio, y teniendo en cuenta que la demanda se presentó el 16 de abril de 1983, se concluye que dicho acto se demandó en la oportunidad legal y que por lo tanto no le asiste razón al Tribunal cuando declaró la caducidad de la acción y se abstuvo de fallar en el fondo, motivo por el cual se revocará la sentencia apelada.

13) Igualmente conviene examinar los efectos de la aceptación de la renuncia por parte del Fondo Rotatorio y la posterior declaratoria de insubsistencia contenida en la orden semanal proferida en el mes de diciembre de 1982.

14) Para tal efecto, es necesario examinar si el estatuto de personal del Fondo Rotatorio del Ejército contempla la figura de la renuncia como una causal autónoma de retiro del servicio, o ella apenas es un acto previo y de trámite para declarar posteriormente la insubsistencia.

15) Como el Ministerio de Defensa expresa que el Decreto 2353 de 1971 derogó el Decreto 3107 de 1965 invocado por el actor, habrá de decirse que expresamente no lo hizo y en cuanto se refiere a las causales de retiro del servicio de personal del Fondo Rotatorio, como el Decreto 2353 no las reguló en ninguno de

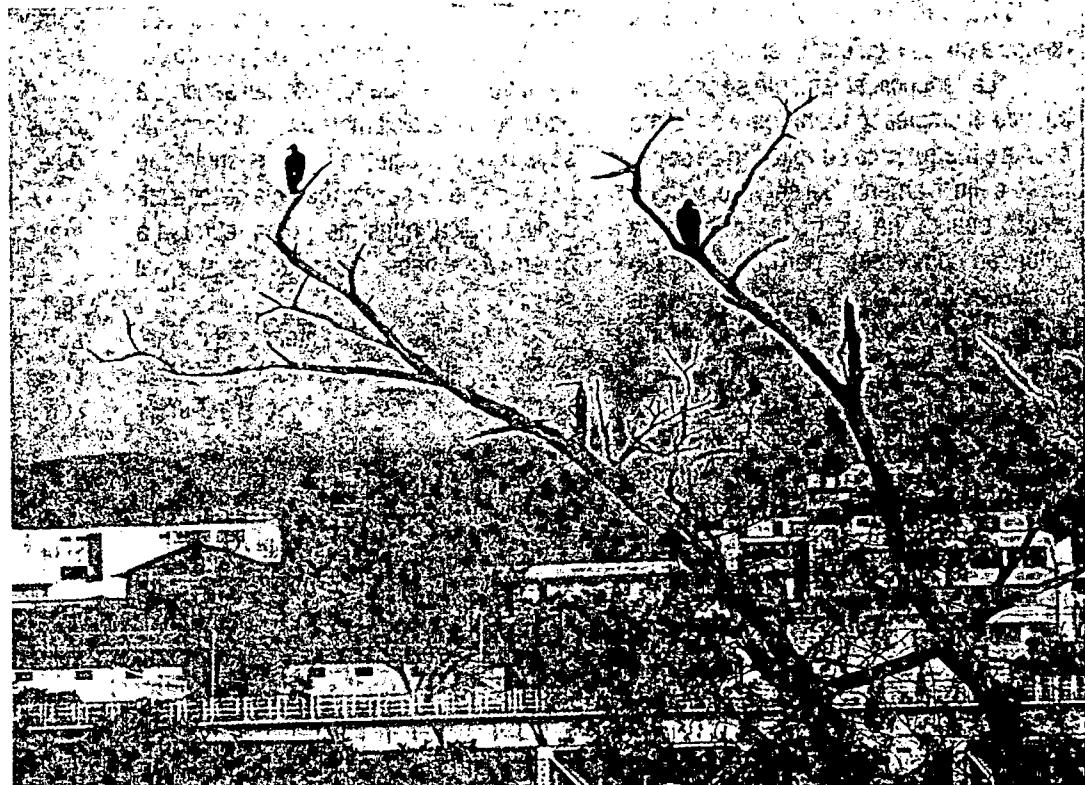
sus 48 artículos, debe entenderse que no se produjo una derogatoria tácita.

16) El artículo 58 del Decreto 3107 de 1965, estatuto de los Fondos Rotativos (sic) de las Fuerzas Militares y Policía Nacional, regula las causales de retiro del servicio de su personal.

Expresa esta disposición lo siguiente:

"Se entiende por retiro la cesación de funciones por parte del empleado, conforme a las siguientes causales:

- a) **Renuncia** regularmente aceptada;
- b) **Insubsistencia** del nombramiento;
- c) Abandono del cargo;
- d) Incapacidad psico-física permanente;
- e) Mala conducta comprobada;
- f) Supresión del cargo para el cual fue nombrado;
- g) Incumplimiento de los deberes propios del cargo, y
- h) Demás causales al tenor de las disposiciones legales." (se subraya)



JURISPRUDENCIA

17) El artículo 59 ibidem, define la renuncia en los siguientes términos:

"La renuncia solamente se produce cuando el empleado **manifiesta** en forma escrita e **inequívoca** su voluntad de **separarse** definitivamente del servicio; y **tiene efecto** cuando ha sido **aceptada** por la autoridad competente, pero el empleado no puede abandonar el servicio sino en la **fecha que determina** la misma autoridad. Dentro de los treinta (30) días siguientes, la administración deberá tomar una decisión sobre el particular. La **aceptación** de la renuncia **la hace irrevocable.**" (se subraya).

18) Aunque el Decreto 3107 de 1965, no define la declaratoria de insubstancia, se concluye que teniendo en cuenta las diferentes causales de retiro del servicio que el artículo 58 expresó, ella constituye una causal diferente e independiente de la renuncia por la naturaleza jurídica y ejercicio de ella. Mientras la renuncia debe partir de la voluntad libre y autónoma del empleado, la insubstancia del nombramiento constituye un elemento básico de ejercicio del poder nominador.

Sin lugar a dudas cuando el artículo 71 ibidem, expresa que "los empleados civiles al servicio de los Fondos Rotatorios, son de libre nombramiento y remoción de los Gerentes o de las Juntas Directivas", con ello está indicando que la declaratoria de insubstancia constituirá el instrumento jurídico válido a emplear cuando la Administración desee retirar a un empleado del servicio y éste no haya manifestado su deseo de desvincularse del organismo.

19) Por consiguiente se concluye que el estatuto de personal de los Fondos Rotatorios del Ejército, diferencian con claridad la renuncia de la declaratoria de insubstancia, y por lo tanto cuando el actor atacó únicamente la aceptación de la renuncia sin hacer mención de la insubstancia, se

considera que obró adecuadamente toda vez que aceptada aquella, el empleado demandante quedaba retirado del servicio a partir del 31 de diciembre de 1982 como allí se le dijo, y el acto de insubstancia que posteriormente se dictó carecía de toda eficacia jurídica, pues mal podía retirarse a quien ya se había ordenado separar del servicio.

20) Precisadas las anteriores circunstancias objeto del debate procesal, deberá entrar a examinarse el ataque que el actor efectuó a la aceptación de su renuncia.

21) De acuerdo con el artículo 59 del Decreto 3187 de 1965, son elementos integrantes de ella, los siguientes:

a) Es una facultad que la ley le ha atribuido al empleado público para manifestarle a la entidad su deseo de separarse del servicio y terminar su relación laboral.

b) La manifestación de retiro debe ser libre, voluntaria y espontánea del funcionario, a diferencia de la declaratoria de insubstancia la cual debe partir exclusivamente de la Administración.

c) Produce efectos jurídicos solamente cuando ha sido aceptada por la autoridad

competente y por lo tanto el empleado no puede abandonar el servicio.

d) La administración debe tomar una decisión dentro de los 30 días hábiles siguientes a su presentación, y

e) La aceptación de la renuncia la hace irrevocable.

Este último elemento característico, reafirma, una vez más que aceptada por la administración, el empleado queda desvinculado a partir de la fecha que en ella se le señale.

22) El consentimiento entendido como el acuerdo de dos o más voluntades sobre un mismo objeto e integrado por dos actos sucesivos, la manifestación de realizar algo como, el de retirarse del servicio, y su aceptación, como acto de la administración, consecuencia de la primera manifestación del empleado, se desnaturaliza si no se dan estos dos actos sucesivos, pues no puede aceptarse lo que voluntariamente no se ha presentado.

23) La jurisprudencia ha estimado que las renuncias solicitadas a los titulares de cargos de carácter político-administrativo como los de Ministros, los Jefes o Directores de Departamento Administrativo, los Superintendentes, los Viceministros y Secretarios Generales, son válidas por cuanto el fin perseguido se orienta a la integración burocrática de la cúpula gubernamental y administrativa que se encargará de la implantación y desarrollo de las políticas gubernamentales.

En estos casos la insinuación de la renuncia constituye un mecanismo encaminado a evitar la insubstancia, que en un alto cargo no es muy consonante con las prácticas administrativas gubernamentales.

Esta Sala se pronunció al respecto mediante sentencia de 26 de abril de 1991, expediente 3531, actor HERMAN HAROLD BOLMMER RENGIFO, en los siguientes términos:

*...cabe observar
que este tipo
de renuncias
sólo se presentan
en el personal
directivo
de las
instituciones..."*

JURISPRUDENCIA

"El Consejo de Estado ha aceptado que una insinuación de renuncia, constituye un mecanismo protocolario encaminado a evitar la expedición de un acto de insubstancia. De otra parte, como la Presidenta del Banco, carecía de poder jurídico para decidir sobre la renuncia, dicha sugerencia de dimisión, era totalmente inocua.

La Corporación inclusive ha sostenido en diversas oportunidades, que la solicitud de renuncia a funcionarios públicos del **nivel directivo**, por parte de la autoridad nominadora, investida de la facultad de libre nombramiento y remoción, no constituye una conducta desviada de la administración, explicable por razones funcionales en atención al rango y atribuciones de responsabilidad y confianza de los altos cargos de la función pública." (se subraya)

24) Así mediante sentencia de primero de febrero de 1991, expediente No. 4801 con ponencia del Dr. ALVARO LE-COMpte LUNA, dijo:

"En ese orden de ideas muchas veces se ha creído que, cuando se trata de empleados públicos no vinculados a carrera administrativa alguna, su desvinculación discrecional por simpatías partidistas, lejos de ser contrarias al criterio del buen servicio público, antes bien lo busca porque excluye de la administración a aquellas personas que no cumplen con la colectividad, movimiento o grupo político que domine la escena burocrática en determinado momento y porque llama a colaborar a sus posibles copartidarios o simpatizantes. V. Sin embargo, para la

Sala, reexaminando la cuestión, encuentra que ese criterio está lejos de satisfacer nociones ligadas a lo que ha de entenderse por "desviación de poder" como vicio de los actos administrativos en general, pero que adquiere mayor relevancia tratándose de los discrecionales. Que se mantengan las concepciones que se han recordado en el acápite anterior para los cargos realmente políticos porque hacen del individuo em-

tes, Vicerministros, Secretarios Generales de Ministerio y de Departamentos Administrativos, etc., y a los que podrían agregarse los cargos de Gobernador, Secretarios de los Despachos de éstos, Intendentes, Comisarios, Gerentes de Empresas Industriales o Presidentes de Establecimientos Públicos y otros similares), es algo lógico y congruente, pero no así en cargos que en verdad son meramente administrativos o que debieran ser de carrera, más cuyos titulares, por cualquier eventualidad, no se hayan vinculado a alguna de las múltiples "carreras" que la ley ha ido estableciendo."

25) Circunscribiéndonos al tema del debate procesal propuesto por el actor y aceptado por el Ministerio de Defensa, se deberá examinar el tema de las renuncias protocolarias que fue la terminología empleada en la circular y oficio impugnados.

Para este efecto, resulta de gran importancia referirnos a la sentencia de 9 de noviembre de 1981, expediente 4873 con ponencia del Dr. IGNACIO REYES POSADA, en la cual se precisó su viabilidad siempre y cuando existiera en el empleado una voluntad inequívoca de dejar en libertad al nominador para que este organizara sus cuadros administrativos, aun cuando el empleado dimitente no tuviera

***"Las llamadas
"renuncias
protocolarias"
se producen por
la voluntad
inequívoca del
funcionario"***

pleado un cabal rector de la cosa pública, como son los funcionarios enumerados en el literal a) del citado segundo inciso del artículo 3o. del Decreto-ley 2400 de 1968 (Ministros de Despacho, Jefes de Departamentos Administrativos, Superintenden-

razones personales para dejar el servicio, pero si existieran razones de tipo político o administrativo, y siempre y cuando ellas se presentaran en el personal del nivel directivo. Dijo esta sentencia lo siguiente:

"Las llamadas "renuncias protocolarias"

JURISPRUDENCIA

chas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley».

Es evidente que la frase transcrita está redactada **en futuro**: «podrán participar», «en las condiciones que señale la ley». Y su redacción implica lo siguiente:

a) Si el Constituyente hubiera querido que los empleados públicos a quienes se refiere el inciso tercero, pudieran participar en política desde el momento en que entró en vigencia la Constitución, le habría bastado decir:

«...Podrán participar en dichas actividades y controversias».

b) No lo quiso así y, por el contrario, subordinó la participación a «las condiciones que señale la ley». Esto significa, de una parte, que la participación en política no es limitada, sino restringida por las condiciones que la ley señale; y de la otra, que **mientras no se dicte la ley, los empleados públicos no pueden actuar en política, como se reconoce en la sentencia**.

c)Pero, el que los empleados públicos no puedan participar en política mientras no se dicte la ley indicada en el inciso tercero, lleva necesariamente a una conclusión que la decisión mayoritaria olvidó: la exequibilidad de la norma demandada. ¿Por qué? Por unas razones bien sencillas:

Como aun no se ha dictado la ley que señale las condiciones, pesa sobre los empleados públicos la prohibición absoluta de actuar en política. Y si no puede actuar en política. ¿cómo podría ser inexequible una norma que sólo prohíbe algunas formas de intervención en política a una clase de empleados?

Segunda. En el debate sostuvimos la tesis de que la norma acusada no era contraria al inciso tercero del artículo 127, por no estar éste plenamente vigente en razón de no haberse dictado la ley respectiva.

Y agregábamos que no podría la Corte declarar la inexequibilidad demandada, pues ello equivaldría, ni más ni menos, a trazarle pautas al Congreso de la República en relación con este asunto.

Ahora la Corte, en virtud de la cosa juzgada constitucional, le ha notificado al Congreso que no podrá prohibir, en la ley que expida, a los empleados públicos su actuación ilimitada en política.

Y así tendremos a los empleados públicos como miembros de directorios políticos, directores de diarios, organizadores de campañas, pues **el Congreso no podrá limitar sus actividades**.

Tercera. Una actividad política ilimitada, desbordada, de parte de los empleados públicos, es contraria a la Constitución porque viola el principio de la **imparcialidad** (artículo 209 C.P.); vulnera, además, el inciso segundo del artículo 123, según el cual «los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad», pues mal podrán estarlo quienes estén consagrados al servicio de una causa política.

Cuarta. El país dio un paso gigantesco en la civilización de las costumbres políticas, cuando la Reforma Plebiscitaria de 1957 impuso a los empleados públicos la prohibición absoluta de intervenir en las luchas de los partidos. Ahora, so pretexto de hacer realidad la democracia participativa, se ha retrocedido.

Las consecuencias serán muy distintas a las ingenuas esperanzas; en todos los municipios de país, empleados políticos podrán dedicarse desembozadamente a los menesteres clientelistas, impidiendo de paso a los simples ciudadanos el ejercicio de sus libertades políticas.

Nada más distinto a la igualdad que esta nueva clase de empleados públicos al servicio de los partidos y grupos políticos pagados por el erario y dueños de todo el poder que la administración pública poner en sus manos.

El tiempo demostrará que el morbo politiquero seguirá siendo causa de males incalculables para la democracia colombiana. Males cuyo origen está a la vista, pues se pone en manos de unos cuantos la administración pública para que la empleen como un arma en favor de su partido o su grupo.

Quinta. Que la Constitución no autoriza la ilimitada participación de los empleados públicos en política, lo demuestran normas como el artículo 110, que «prohibe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley». Esta norma permite concluir:

a. Las contribuciones prohibidas son todas, no solamente las que se hagan en dinero, sino las consistentes en servicios personales, como las contempladas en la norma acusada. No puede el empleado público, por ejemplo, contribuir políticamente siendo miembro de un directorio, u organizando una manifestación;

b. Como la ley que señale las excepciones a la prohibición no se ha dictado aun, **la misma prohibición está vigente**;

c. Así se tiene: de un lado, la participación en política a que se refiere el inciso tercero del artículo 127, no es posible hoy, por no haberse dictado la ley que señale sus condiciones; y del otro, **está vigente la prohibición absoluta del artículo 110**, por no haberse dictado la ley que consagre excepciones.

Sexta. El problema creado es de tal magnitud para la vigencia del sistema democrático, que, si la interpretación que no prohijamos fuere la correcta, la experiencia mostrará la necesidad de reformar la Carta en esta materia.

(Extracto del salvamento de voto del 13 de octubre de 1993. Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-250.)

CIFRAS

Estudio descriptivo**De la selección
en las entidades del Estado**

Dos períodos: enero 1987 - diciembre 1990 y enero 1991 - junio 1992

*Dirección de Apoyo a la Comisión Nacional
del Servicio Civil*

El Departamento Administrativo de la Función Pública, ante la inminencia de la expedición de la Ley 27 de 1992, realizó un estudio para evaluar los procesos de selección en las entidades del Estado.

El objetivo fue conocer el panorama general de la situación de los concursos que se realizaron, desde la elaboración y publicación de la convocatoria hasta el nombramiento en período de prueba de uno de los candidatos de la lista de elegibles.

La diferenciación de los dos períodos pretendió facilitar la comparación del comportamiento de las entidades antes y después de la expedición del Decreto 2263 de 1989, el cual otorga total autonomía a las entidades en la realización de los concursos.

Especificamente, a nivel de cobertura institucional se identificaron las entidades que más convocaron a concurso y así mismo las entidades que menos convocaron; la frecuencia con la cual los provisionales se inscriben a concurso y son nombrados con base en la lista de elegibles.

A nivel técnico, se evaluaron aspectos relacionados con las pruebas

aplicadas, número, peso o valor en el concurso, pertinencia de la aplicación de las mismas para los diferentes cargos, su carácter (de eliminatorio o clasificatorio) y otros muy específicos de particular interés para la División de Selección del Departamento, por lo cual no se hará mayor referencia al respecto.

La población la constituyeron 267 entidades incluyendo seccionales, distritos y/o regionales. Para efectos de manejo de datos y análisis de información, se tomaron como muestra 54 entidades distribuidas así:

Ministerios =	9
Departamentos Administrativos =	5
Superintendencias =	5
Establecimientos Públicos =	36

Los principales criterios tenidos en cuenta para la selección de esta muestra los constituyen el acceso a la información completa, su ubicación en Santa Fe de Bogotá y la existencia de los documentos que lo respaldan en los archivos del Departamento.

Los principales obstáculos para la completa realización de la investiga-

ción fueron las inconsistencias y lagunas en la información existente y el no envío de la documentación por parte de las entidades.

En los registros también se omitieron algunas entidades para uno u otro período por supresión como DAINCO y la Superintendencia de Control de Cambios; por cambio de razón social, como la Comisión Nacional de Valores; por ser relativamente nuevas y no convocar a concurso, como INPA, Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, FONPRENOR; por no convocar desde un período considerable de tiempo, como INRAVISION (aproximadamente desde 1987), Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil; Ministerios de Comunicaciones, Trabajo, Minas y Energía.

**RESULTADOS
DE LA INVESTIGACION**

Los resultados de esta investigación se presentan de manera descriptiva. Los cuadros y tablas muestran datos parciales, ya que la gran variedad en el comportamiento de las

NORMATIVIDAD

ARTICULO 13º. Del período y las calidades de los Miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil

Los representantes de los empleados y el miembro designado por el Presidente de la República tendrán un período de dos (2) años, pudiendo ser designados sucesivamente hasta por dos (2) períodos más.

El miembro designado por el Presidente de la República deberá acreditar los siguientes requisitos:

- a. Título profesional;
- b. Por lo menos seis (6) años de experiencia profesional;
- c. Haber desempeñado, con buen crédito, cargos de dirección en el sector público o privado;
- d. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; y
- e. No haber sido sancionado disciplinariamente, en el evento de que haya prestado servicios al Estado.

Los representantes de los empleados deberán ser, en todo momento, empleados del Estado, cumplir con los requisitos exigidos en los literales d) y e) de este artículo y perderán automáticamente su carácter de miembros, cuando cesen en el ejercicio de cargos públicos.

ARTICULO 14º. De las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil

Corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil como responsable de la administración y vigilancia de la carrera de los empleados del Estado, con excepción de aquellas que tengan carácter especial:

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

b. 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 efecto, total o parcialmente; excluir de las listas de elegibles a las personas que hubieren incurrido en violación a las leyes o los reglamentos que regulan la administración de personal 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.

c. Recomendar al Departamento Administrativo del Servicio Civil, iniciativas, estudios e investigaciones en áreas relacionadas con la administración de personal.

d. 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 le corresponda hacerlo a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado o al Departamento Administrativo del Servicio Civil, cuyos conceptos no serán obligatorios.

e. 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.

f. Cooperar con el Gobierno y con el Departamento Administrativo del Servicio Civil.

g. Delegar sus funciones en las comisiones seccionales del Servicio Civil.

h. Dictar su propio reglamento y el de las comisiones seccionales.

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

j. Las demás que le sean legalmente asignadas.

PARAGRAFO. El Gobierno señalará los honorarios a que tengan derecho los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil y de sus Comisiones Seccionales.

ARTICULO 15º. De las Comisiones Seccionales del Servicio Civil

En cada uno de los departamentos habrá una Comisión Seccional del Servicio Civil, que cumplirá, dentro de su circunscripción territorial, en forma de delegación, las mismas funciones que cumple la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Esta Comisión estará integrada por el Gobernador del Departamento quien la presidirá, por el Delegado del Departamento Administrativo del Servicio Civil, por un representante de los empleados designado por el respectivo Gobernador, de listados presentados por las organizaciones de empleados de mayor grado que agrupen a los empleados del Estado en la correspondiente circunscripción territorial, por el Alcalde de la Capital, por un representante de los Alcaldes, por el Director Regional de la Escuela Superior de Administración Pública, donde la hubiere, en defecto de éste, por el Director Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, y en ausencia de éste, por el funcionario de mayor autoridad de esta entidad en el respectivo Departamento.

PARAGRAFO 1. Cuando las circunstancias lo ameriten, la Comisión Nacional del Servicio Civil, podrá reasumir temporalmente las funciones delegadas mientras se superen las que originaron la decisión.

PARAGRAFO 2. En el caso del Departamento de Cundinamarca, participarán dos (2) alcaldes elegidos por la Federación de Alcaldes del Departamento.

El Alcalde de Santa Fe de Bogotá, no hará parte de la comisión de este Departamento.

ARTICULO 16º. Del período y de las calidades de los miembros de las Comisiones Seccionales

El período de los miembros de las Comisiones Seccionales que no tengan la calidad de empleados del Estado, será de dos (2) años y pueden ser designados hasta por dos (2) períodos más.

Los requisitos de los miembros de estas comisiones serán los mismos determinados para los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

ARTICULO 17º. Del apoyo a las Comisiones del Servicio Civil

La Comisión Nacional del Servicio Civil tendrá tres (3) asesores permanentes a quienes corresponde ejercer la Secretaría Técnica de la misma, conforme con el reglamento. Deberán acreditar los siguientes requisitos:

- a. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio;
- b. Ser abogado titulado;
- c. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; y
- d. Haber desempeñado durante seis (6) años, como mínimo, cargos

NORMATIVIDAD

de los niveles profesional, ejecutivo, asesor o directivo de la Rama Ejecutiva, o haber ejercido con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.

Tanto la Comisión Nacional del Servicio Civil como las Comisiones Seccionales, podrán contar con medios de apoyo logístico y humano para el trámite y la atención de sus propios asuntos. En el presupuesto de funcionamiento del Departamento Administrativo del Servicio Civil se incluirán las apropiaciones requeridas para este fin.

Cada Comisión Seccional del Servicio Civil contará con un empleo de Asesor, que dependerá de la planta de personal del Departamento Administrativo del Servicio Civil. El personal adicional y los demás medios de apoyo que se requieran para el cumplimiento de las funciones que les corresponde a las Seccionales será suministrado por los respectivos Departamentos, previa la celebración de convenios con el Departamento Administrativo del Servicio Civil. Estos empleados actuarán bajo la subordinación y dependencia del funcionario de este Departamento, quien para todos los efectos actuará como superior inmediato.

ARTICULO 18º. De los nombramientos provisionales en caso de comisión

Mientras los empleados inscritos en el escalafón de la carrera administrativa se encuentren en comisión de estudios o desempeñen en comisión, cargos de libre nombramiento y remoción, los empleos de carrera de que sean titulares, sólo podrán ser provistos en forma provisional por el tiempo que dure la comisión, si no fuere posible proveerlos mediante encargo con empleados de carrera.

ARTICULO 19º. Del término para la aplicación de las normas de carrera

Las respectivas autoridades nominadoras darán aplicación a las normas de carrera a que se refiere esta ley, en un término no mayor de seis (6) meses, contados a partir de su vigencia.

Mientras se da cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, regirán las normas que a la publicación de esta ley regulaban la materia.

En aquellos Municipios con población menor de diez mil (10.000) habitantes se aplicará la carrera administrativa en todos los aspectos que resultaren pertinentes.

ARTICULO 20º. Manuales de funciones y requisitos en las entidades territoriales

Dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de esta Ley, las Entidades Territoriales deberán expedir los manuales de funciones y de requisitos para el desempeño de empleos, y en general, adoptar las medidas conducentes para la implementación de la carrera administrativa, para lo cual podrán contar con la asesoría de las Comisiones Seccionales del Servicio Civil.

Dentro de este mismo término, el Gobierno Nacional establecerá el trámite para la inscripción en la carrera administrativa de los empleados del Estado.

ARTICULO 21º. De la responsabilidad de los nominadores

La autoridad nominadora que efectúe nombramientos sin cumplir con las normas establecidas en la presente Ley y en las normas reglamentarias, y los integrantes de la Comisiones Seccionales de Servicio Civil que por acción u omisión lo permitan, incurrirán en causal

demala conducta y responderán patrimonialmente en los términos previstos en el artículo 90 de la Constitución Política.

Las Comisiones Nacional y Seccionales del Servicio Civil, de oficio o a solicitud de cualquier ciudadano, adoptarán las medidas pertinentes para verificar el hecho y solicitar que se aplique la sanción correspondiente.

ARTICULO 22º. De los requisitos para los empleos del nivel territorial

Al entrar en vigencia esta Ley, los empleados del nivel territorial que por virtud de ella llegaren a desempeñar cargos de carrera administrativa de conformidad con las normas vigentes, deberán acreditar dentro del año siguiente, el cumplimiento de los requisitos señalados en los manuales para los respectivos cargos o en las equivalencias establecidas en el decreto 583 de 1984, Ley 61 de 1987 y Decreto Reglamentario 573 de 1988.

Quienes no acrediten los requisitos dentro del término señalado, quedarán de libre nombramiento y remoción. No obstante, si tales empleados continúan al servicio de la Entidad u organismo, podrán solicitar su inscripción cuando lleguen a poseer los requisitos del cargo y los acrediten en debida forma.

PARAGRAFO. Las Entidades a que se refiere esta Ley, deberán organizar programas de capacitación y perfeccionamiento, susceptibles de ser considerados como compensación de requisitos, de conformidad con los reglamentos que expida el Gobierno Nacional, salvo los cargos que requieran título profesional. Para este efecto se podrá contar con la asesoría de la Escuela Superior de Administración Pública.

ARTICULO 23º. De la asesoría a las entidades territoriales

El Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Escuela Superior de Administración Pública, elaborarán los estudios tendientes a facilitar a las entidades territoriales la adopción del sistema de nomenclatura de empleos y las escalas de remuneración de los mismos, de acuerdo con las disposiciones legales pertinentes.

Las entidades territoriales al adoptar su sistema de nomenclatura de empleos, tendrán en cuenta la necesidad de que dicha nomenclatura permita la identificación tanto de los empleos incluidos en la carrera, como de aquellos que quedan por fuera, de acuerdo con esta ley y las normas concordantes.

ARTICULO 24º. De las comisiones de personal

En todas las entidades reguladas por esta ley deberá existir una Comisión de Personal que se ajustará a las normas vigentes y a sus decretos reglamentarios, conformada por dos (2) representantes del nominador y un representante de los empleados.

Esta Comisión será integrada en un término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de esta ley.

ARTICULO 25º. Del Consejo Superior del Servicio Civil

A partir de la fecha en que entre en funcionamiento la Comisión Nacional del Servicio Civil, se suprime el Consejo Superior del Servicio Civil.

PARAGRAFO. El Gobierno nacional, dentro del mes siguiente a la vigencia de esta ley, integrará la Comisión Nacional del Servicio Civil

NORMATIVIDAD

y adoptará las medidas administrativas y presupuestales necesarias para su funcionamiento.

ARTICULO 26º. De los empleados al servicio de la Veeduría del Tesoro

A los empleados que prestan sus servicios en la Veeduría del Tesoro les serán aplicables las normas contenidas en la presente ley y las demás relacionadas con la administración del personal civil al servicio del Estado, con excepción de las que regulan la carrera administrativa.

ARTICULO 27º. Quejas de los usuarios del servicio

En caso de queja seria, fundada y escrita por inefficiencia o violación de las normas que garantizan la correcta prestación del servicio, imputable a funcionarios determinados, el respectivo superior jerárquico deberá dar aplicación inmediata a las normas de carrera para el caso de faltas disciplinarias, previa evaluación de la seriedad y gravedad de la queja.

El actor deberá recibir respuestas en plazo de veinte (20) días y en el evento de temeridad o mala fe podrá ser sancionado con multas por contravención según el Código de Policía, a menos que el hecho tenga prevista otra sanción.

ARTICULO 28º. De los traslados presupuestales

Autorízase al Gobierno Nacional para que dentro de un plazo no mayor de seis (6) meses, contado a partir de la vigencia de la presente Ley, asigne los créditos y efectúe los traslados presupuestarios que fueron necesarios para que el Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Escuela Superior de Administración Pública, realicen las gestiones requeridas para el cumplimiento de la presente Ley.

ARTICULO 29º. De las facultades extraordinarias al Presidente de la República

De conformidad con el numeral 10º. del artículo 150 de la Constitución Política revístese de precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de la promulgación de la presente ley, para:

1. Establecer los mecanismos y procedimientos que permitan mejorar los sistemas de capacitación de funcionarios del sector público.

2. Expedir un estatuto de numeración continua que recoja todas las disposiciones vigentes, con fuerza de ley, sobre carrera administrativa, incluyendo los sistemas especiales.

3. Expedir las normas que establezcan los requisitos pertinentes para el ingreso a la carrera administrativa de acuerdo con lo establecido en el inciso 3. del artículo 19.

4. Expedir las normas que definan los procedimientos para los concursos, las evaluaciones y calificaciones que deban surtirse en la carrera administrativa.

Para los efectos de estas facultades se contará con la asesoría de dos (2) senadores y dos representantes de las comisiones séptimas y primera de Cámara y Senado, designados por las mesas directivas de dichas comisiones.

ARTICULO 30º. De la vigencia

Esta Ley rige a partir de su publicación y modifica en lo pertinente los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968, el Decreto reglamentario 1950 de 1973, la Ley 13 de 1984, el Decreto reglamentario 482 de 1985, la Ley 61 de 1987, el Decreto reglamentario 573 de 1988 y las demás disposiciones que le sean contrarias, con excepción de las

normas existentes sobre la materia en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

El artículo 10º. del Decreto Ley 2400 de 1968, continuará vigente en todas sus partes y para todos sus efectos, a partir de la vigencia de esta ley.

El Presidente del Honorable Senado de la República,
(Fdo.) JOSE BLACKBURN C.

El Secretario General del Honorable Senado de la República,
(Fdo.) PEDRO PUMAREJO VEGA

El Presidente de la Honorable Cámara de Representantes,
(Fdo.) CESAR PEREZ GARCIA

El Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes,
(Fdo.) DIEGO VIVAS TAFUR

REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

PUBLIQUESE Y EJECUTESE

Dado en Santafé de Bogotá, D.C., a los 23 días del mes de diciembre de 1993.

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

El Ministro de Gobierno,
(Fdo.) HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social,
(Fdo.) LUIS FERNANDO RAMIREZ ACUÑA

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



"Por el cual se dictan normas que permitan el acceso al servicio público de los reinsertados, vinculados al proceso de paz"

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y en especial de las conferidas por el artículo 13 transitorio de la Constitución Política y el artículo 82 del Decreto Ley 1042 de 1978, y

CONSIDERANDO

NORMATIVIDAD

Que de conformidad con el artículo 13 transitorio de la Constitución Política, corresponde al Gobierno dictar las disposiciones que fueren necesarias para facilitar la reincisión de grupos guerrilleros desmovilizados que, bajo su dirección, se encuentren vinculados a un proceso de paz; y

Que uno de los factores que contribuye de manera más eficaz a garantizar una efectiva desmovilización y, por ende, a la conservación del orden público en todo el territorio nacional, es la adopción de medidas tendientes a fortalecer el proceso de reincisión, permitiéndoles a las personas su integración a la vida civil, para lo cual es necesario que los diferentes organismos y entidades públicas se involucren en dicho proceso, mediante el establecimiento de mecanismos que posibiliten la vinculación de los mismos al servicio público,

DECRETA:

ARTICULO 1º. Campo de aplicación

El presente decreto será aplicable solamente a las personas que se encuentren conformando los listados de reintegrados que, para el efecto, posea el Ministerio de Gobierno sobre grupos guerrilleros desmovilizados y vinculados a un proceso de paz, bajo la dirección del Gobierno Nacional.

ARTICULO 2º. Sustitución de requisitos

Para el ingreso del servicio público de las personas de que trata el artículo anterior, en los casos en que no se satisfagan los requisitos contemplados para el desempeño de los cargos a los cuales se pretenda acceder, estos podrán ser sustituidos, si así lo dispone en forma unánime la comisión que se creará para el efecto.

De acuerdo con la naturaleza de las funciones de los empleos y la responsabilidad que tengan las mismas, no podrán sustituirse los requisitos consistentes en títulos profesionales que se exijan para el ejercicio de profesionales cuya práctica implique un riesgo social.

ARTICULO 3º. Integración de la comisión

La Comisión de que trata el artículo anterior estará integrada por:

1. El Consejero para la Política Social de la Presidencia de la República o su delegado, quien la presidirá;
2. El Director del Departamento Administrativo del Servicio Civil o su delegado;
3. El Viceministro de Gobierno o su delegado; y
4. Un representante de los grupos desmovilizados, designado por los voceros oficiales de estos grupos.

PARAGRAFO. La Comisión deberá instalarse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto y podrá invitar a las personas naturales y/o jurídicas que considere conveniente para el normal desarrollo de sus funciones.

ARTICULO 4º. Constancias

Las constancias que expida la Comisión sustituyen

las certificaciones relacionadas con estudios, diplomas, grados o títulos y experiencias exigidos para el desempeño de los empleos. Para el efecto, la Comisión podrá disponer la realización de las pruebas de aptitud que se considere necesarias.

ARTICULO 5º.

Del procedimiento

La Comisión diseñará el procedimiento que se adoptará para el acceso de los reintegrados al servicio público en un plazo no superior a dos (2) meses, contados a partir de la fecha de su instalación.

Los organismos y entidades informarán al Presidente de la Comisión sobre el número de cargos a ser desempeñados por reintegrados, en un término no mayor a 15 días hábiles de efectuado el requerimiento en tal sentido, por parte de la Comisión.

Para la provisión de empleos de carrera con personal reintegrado, la Comisión podrá disponer la realización de concursos especiales, para los cuales establecerá las pruebas de aptitud que considere necesarias y analizará las certificaciones de trabajo si las hubiere, que permitan determinar la idoneidad para el desempeño de dichos cargos.

La realización de los concursos especiales a que se refiera el inciso anterior deberán programarse de tal manera que se impida la participación de todos los ciudadanos en forma igualitaria.

PARAGRAFO 1. La puesta en marcha del proceso de vinculación acordado entre la Comisión y las entidades que reporten los cargos no podrá exceder de 30 días hábiles a partir de la fecha en que se realice el acuerdo.

PARAGRAFO 2. Lo previsto en el presente artículo rige sin perjuicio de que el personal reintegrado pueda, de acuerdo con su nivel de capacitación y de experiencia, acceder al servicio público por los procedimientos ordinarios establecidos para el efecto.

ARTICULO 6º. Capacitación

En todo caso, los organismos y entidades a los cuales se vinculen reintegrados en los términos del presente decreto, deberán establecer un programa de capacitación para los mismos.

ARTICULO 7º. De la vigencia

El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deja de producir efectos el 1º de agosto de 1994.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 27 de noviembre de 1992

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

El Ministro de Gobierno,

(Fdo.) **HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA**

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

NORMATIVIDAD

DECRETO 2108

Diciembre 29 de 1992

"Por el cual se ajustan las pensiones de jubilación del Sector Público en el orden Nacional".

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,
en desarrollo de las facultades conferidas por el artículo 116 de la Ley 6a. de 1992,

DECRETA:

ARTICULO 1º. Las pensiones de jubilación del Sector Público del Orden Nacional reconocidas con anterioridad al 1o. de enero de 1989 que presenten diferencias con los aumentos de salarios serán reajustadas a partir del 1o. de enero de 1993, 1994 y 1995 así:

AÑO DE CAUSACION DEL DERECHO A LA PENSION	% DEL REAJUSTE APPLICABLE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DEL AÑO		
	1993	1994	1995
1981 y anteriores 28% distribuidos así:	12.0	12.0	4.0
1982 hasta 1988 14% distribuidos así:	7.0	7.0	

ARTICULO 2º. Las entidades de previsión social o los organismos o entidades que están encargadas del pago de las pensiones de jubilación tomarán el valor de la pensión mensual a 31 de diciembre de 1992 y le aplicarán el porcentaje del incremento señalado para el año 1993 cuando se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 1º.

El 1º de enero de 1994 y 1995 se seguirá igual procedimiento con el valor de la pensión mensual a 31 de diciembre de los años 1993 y 1994 respectivamente, tomando como base el porcentaje de la columna correspondiente a dichos años señalada en el artículo anterior.

Estos reajustes pensionales son compatibles con los incrementos decretados por el Gobierno Nacional en desarrollo de la ley 71 de 1988.

ARTICULO 3º. El reconocimiento de los reajustes establecidos en el artículo 1º. no se tendrá en cuenta para efectos de la liquidación de mesadas atrasadas.

ARTICULO 4º. Los reajustes ordenados en el presente decreto comenzarán a regir a partir de las fechas establecidas en el artículo 1º. y no producirán efectos retroactivos.

PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá, D.C., a 29 de diciembre de 1992

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
(Fdo.) **RUDOLF HOMMES**

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social,
(Fdo.) **LUIS FERNANDO RAMIREZ ACUÑA**

DECRETO 11

Enero 7 de 1993

"Por el cual se fijan las escalas de remuneración de los empleos de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales del orden nacional y se dictan otras disposiciones en materia salarial".

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

en desarrollo de las normas generales señaladas en la ley 4a. de 1992,

DECRETA:

ARTICULO 1º. El presente decreto fija las escalas de remuneración de los empleos correspondientes a los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales del orden nacional.

ARTICULO 2º. A partir del 1o. de enero de 1993, fíjanselas las siguientes escalas de remuneración mensual para los empleos regulados por los decretos leyes 1042 de 1978, 90 de 1988 y demás normas que los modifiquen o adicionan:

ESCALA DEL NIVEL DIRECTIVO

GRADO	ASIGNACION BASICA	GRADO	ASIGNACION BASICA
01	453.707	11	801.139
02	514.572	12	827.054
03	545.162	13	865.014
04	591.760	14	914.070
05	607.452	15	933.804
06	636.458	16	956.073
07	675.290	17	1.012.340
08	703.503	18	1.100.000
09	731.399	19	1.187.500
10	788.222	20	1.310.000

ESCALA DEL NIVEL ASESOR

GRADO	ASIGNACION BASICA	GRADO	ASIGNACION BASICA
01	442.454	08	908.840
02	484.457	09	967.168
03	530.818	10	1.008.060
04	619.578	11	1.062.500
05	636.458	12	1.118.750
06	737.739	13	1.230.625
07	827.054	14	1.300.000

NORMATIVIDAD

ESCALA DEL NIVEL EJECUTIVO

GRADO	ASIGNACION BASICA	GRADO	ASIGNACION BASICA
01	260.892	14	541.278
02	278.485	15	558.713
03	291.244	16	577.813
04	317.952	17	614.347
05	340.379	18	636.458
06	367.087	19	675.290
07	395.697	20	697.559
08	409.565	21	719.749
09	431.675	22	768.750
10	454.658	23	837.500
11	484.218	24	900.313
12	507.597	25	967.837
13	519.643		

ESCALA DEL NIVEL OPERATIVO

GRADO	ASIGNACION BASICA	GRADO	ASIGNACION BASICA
01	82.263	07	117.212
02	83.530	08	132.428
03	86.225	09	157.470
04	91.377	10	193.750
05	97.558	11	225.000
06	106.909		

ARTICULO 3º. Para las escalas de los niveles de que trata el artículo anterior, la primera columna fija los grados de remuneración que corresponden a las distintas denominaciones de empleos y la segunda columna comprende las asignaciones básicas para cada grado.

ARTICULO 4º. Para todos los efectos el salario mínimo para los empleados del Estado o públicos será el correspondiente al grado 01 de la escala del nivel operativo.

ARTICULO 5º. Las asignaciones básicas fijadas en las escalas señaladas en este decreto corresponden a empleos de carácter permanente y de tiempo completo.

Se podrán crear empleos de medio tiempo los cuales se remunerarán en forma proporcional al tiempo trabajado y con relación a la asignación básica que les corresponda.

Se entiende, para efectos de este decreto, por empleos de medio tiempo los que tienen jornada diaria de cuatro (4) horas.

ARTICULO 6º. A partir del 10. de enero de 1993, la remuneración mensual de los Ministros del Despacho y de los Directores de Departamento Administrativo será de TRES MILLONES DE PESOS (\$3.000.000.oo) moneda corriente, distribuidos así:

- Para los Ministros del Despacho, asignación básica de OCHOCIENTOS DIEZ MIL PESOS (\$810.000.oo) moneda corriente, gastos de representación UN MILLON CUATROCIENTOS CUARENTA MIL PESOS (\$1.440.000.oo) moneda corriente y prima de dirección de SETECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$750.000.oo) moneda corriente.

- Para los Directores de Departamento Administrativo, asignación básica de OCHOCIENTOS DIEZ MIL PESOS (\$810.000.oo) moneda corriente, gastos de representación UN MILLON CUATROCIENTOS CUARENTA MIL PESOS (\$1.440.000.oo) moneda corriente y prima de dirección de SETECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$750.000.oo) moneda corriente.

La prima de dirección de que trata el presente artículo no es factor de salario para ningún efecto y es compatible con la prima de servicios, la prima de vacaciones, la prima de navidad y la bonificación por servicios prestados.

La prima de dirección contemplada en este artículo, sustituye para los Ministros del Despacho y Directores de Departamento Administrativo, la prima técnica de que trata el decreto 1624 de 1991.

En ningún caso los Ministros del Despacho y los Directores de Departamento Administrativo percibirán una remuneración anual superior a la de los Miembros del Congreso Nacional.

ARTICULO 7º. A partir del 10. de enero de 1993, los Subdirectores de Departamento Administrativo código 0025 y los Viceministros percibirán una remuneración de CUATROCIENTOS OCHEENTA Y SEIS MIL

ESCALA DEL NIVEL PROFESIONAL

GRADO	ASIGNACION BASICA	GRADO	ASIGNACION BASICA
01	187.744	11	385.632
02	202.564	12	403.225
03	221.663	13	421.610
04	245.993	14	440.155
05	278.485	15	472.648
06	291.244	16	513.462
07	306.937	17	562.500
08	325.480	18	625.000
09	346.165	19	675.000
10	367.087	20	725.000

ESCALA DEL NIVEL TECNICO

GRADO	ASIGNACION BASICA	GRADO	ASIGNACION BASICA
01	91.377	09	202.564
02	104.135	10	218.969
03	117.212	11	231.410
04	124.344	12	245.993
05	132.428	13	266.123
06	159.769	14	278.485
07	174.905	15	291.244
08	183.544	16	330.473

ESCALA DEL NIVEL ADMINISTRATIVO

GRADO	ASIGNACION BASICA	GRADO	ASIGNACION BASICA
01	82.263	13	183.544
02	83.530	14	187.744
03	84.005	15	202.564
04	87.810	16	207.635
05	97.558	17	218.969
06	104.135	18	232.362
07	117.212	19	242.348
08	124.344	20	260.892
09	132.428	21	291.244
10	145.742	22	318.507
11	157.470	23	367.087
12	173.717	24	400.293

NORMATIVIDAD

PESOS (\$486.000.oo) moneda corriente, por concepto de asignación básica y OCHOCIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL PESOS (\$864.000.oo) moneda corriente, por gastos de representación.

Igualmente, percibirán la prima técnica de que trata el decreto 1624 de 1991, en los términos y condiciones allí establecidos.

ARTICULO 8°. A partir del 10. de enero de 1993, el CINCUENTA POR CIENTO (50%) de la remuneración mensual de los empleos de Superintendente código 0030 y Rector de Universidad código 0045 del nivel directivo, tendrá el carácter de gastos de representación, únicamente para efectos fiscales.

ARTICULO 9°. A partir del 10. de enero de 1993, la remuneración mensual de los empleos de Director General de la Escuela Judicial Código 0048 y Director Nacional de Estupefacientes, por concepto de asignación básica será de CUATROCIENTOS SIETE MIL SETECIENTOS NOVENTA PESOS (\$407.790.00) moneda corriente y por concepto de gastos de representación la suma de SETECIENTOS VEINTICUATRO MIL NOVECIENTOS SESENTA PESOS (\$724.960.00) moneda corriente.

ARTICULO 10°. A partir del 10. de enero de 1993, el incremento de salario por antigüedad que vienen percibiendo los funcionarios a quienes se aplica este decreto, en virtud de lo dispuesto en los decretos extraordinarios 1042 de 1978 y 872 de 1992 se reajustará en el VEINTICINCO POR CIENTO (25%).

Si al aplicar el porcentaje de que trata el presente artículo resultaren centavos, se desecharán.

ARTICULO 11°. El subsidio de alimentación de los empleados públicos de las entidades a que se refiere el artículo 1 del presente decreto, que devenguen asignaciones básicas mensuales no superiores a DOSCIENTOS TREINTA Y TRES MIL DOSCIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS (\$233.234.00) moneda corriente, será de OCHOMIL CUATROCIENTOS OCIENTA PESOS (\$8.480.00) moneda corriente mensuales o proporcional al tiempo servido, pagaderos por las respectivas entidades.

No se tendrá derecho a este subsidio cuando el funcionario disfrute de vacaciones, se encuentre en uso de licencia o suspendido en el ejercicio del cargo.

PARAGRAFO 1. Cuando las entidades suministren alimentación a los empleados que conforme a este artículo tengan derecho al subsidio, no habrá lugar a su reconocimiento en dinero.

PARAGRAFO 2. Los organismos y entidades que con anterioridad a la expedición del decreto 1042 de 1978 y que a 10. de enero de 1992 estuvieren suministrando almuerzo a sus empleados por un valor diario superior al monto establecido en dinero para el subsidio de alimentación, podrán continuar haciéndolo en las mismas condiciones, siempre que exista apropiación presupuestal y los empleados beneficiarios de tal suministro devenguen asignaciones básicas mensuales no superiores a DOSCIENTOS TREINTA Y TRES MIL DOSCIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS (\$233.234.00) moneda corriente. El valor del almuerzo que se suministre en la parte que excede al monto del subsidio de alimentación en dinero, no constituirá factor salarial.

ARTICULO 12°. El auxilio de transporte a que tienen derecho los empleados públicos de las entidades a que se refiere el artículo 1 de este decreto, se continuará reconociendo y pagando en los mismos términos y cuantía que el Gobierno establezca para los trabajadores particulares.

No se tendrá derecho a este auxilio cuando el funcionario disfrute de vacaciones, se encuentre en uso de licencia, suspendido en el ejercicio del cargo o la entidad suministre el servicio.

ARTICULO 13°. Los empleados subalternos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que tengan la obligación de participar en trabajos ordenados para la preparación y elaboración del presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones, su liquidación y demás labores anexas al cierre e iniciación de cada vigencia fiscal, podrán devengar horas extras, dominicales y festivos, siempre y cuando estén comprendidos en el nivel operativo, el nivel administrativo, el nivel técnico y el nivel profesional. En ningún caso podrá pagarse mensualmente por el total de horas extras, dominicales y festivos más del SESENTA POR CIENTO (60%) de la remuneración mensual de cada funcionario.

ARTICULO 14°. A partir del 10. de enero de 1993, las Secretarías que desempeñen sus funciones en los Despachos del Ministro y Viceministro de Hacienda y Crédito Público, tendrán derecho a devengar horas extras, dominicales y días festivos.

ARTICULO 15°. La bonificación por servicios prestados a que tienen derecho los empleados que trabajan en las entidades a que se refiere el artículo 1 de este decreto, será equivalente al CINCUENTA POR CIENTO (50%) del valor conjunto de la asignación básica, los incrementos por antigüedad y los gastos de representación, que correspondan al funcionario en la fecha en que se cause el derecho a percibirla, siempre que no devenga una remuneración mensual por concepto de asignación básica y gastos de representación superior a DOSCIENTOS TREINTA Y TRES MIL SETECIENTOS OCIENTA Y OCHO PESOS (\$233.788.00) moneda corriente.

Para los demás empleados, la bonificación por servicios prestados será equivalente al TREINTA Y CINCO POR CIENTO (35%) del valor conjunto de los tres factores de salario señalados en el inciso anterior.

ARTICULO 16°. Los empleados de los Ministerios y Departamentos Administrativos con planta global en donde no existan jefes de sección, que tengan a su cargo la coordinación y supervisión de grupos de trabajo que establezcan los Ministros y los Directores de Departamentos Administrativos percibirán mensualmente un VEINTE POR CIENTO (20%) adicional al valor de la asignación básica del empleo del cual sean titulares, durante el tiempo en que ejerzan tales funciones. Dicho valor no constituye factor salarial para ningún efecto.

ARTICULO 17°. Los Asesores de la Comisión Nacional del Servicio Civil de que trata la ley 27 de 1992 percibirán por concepto de prima técnica el TREINTA POR CIENTO (30%) de la asignación básica correspondiente a sus empleos, en los términos y condiciones previstos en el decreto 1016 de 1991.

ARTICULO 18°. La persona que sea designada para desempeñar los empleos de Secretario Ejecutivo del Despacho de Ministro o Director de Departamento Administrativo, código 5230 grado 22 para el cumplimiento de las funciones, deberes y responsabilidades atribuidos al cargo, deberá laborar ordinariamente en jornadas superiores a cuarenta y cuatro (44) horas semanales.

El Secretario Ejecutivo código 5040 grado 17 del Despacho del Viceministro o Subdirector de Departamento Administrativo devengará la remuneración correspondiente al grado 21 de la escala del nivel administrativo, siempre y cuando labore en jornadas superiores a cuarenta y cuatro (44) horas semanales.

NORMATIVIDAD

Si no laboran en jornadas superiores a las mencionadas, la remuneración será la correspondiente a la establecida para el grado 17 de la escala del nivel administrativo.

PARAGRAFO. Cuando los Secretarios Ejecutivos de que trata el presente artículo se encuentren en disfrute de vacaciones, en uso de licencia, prestando sus servicios en un despacho diferente o suspendidos en el ejercicio del cargo, quienes hagan sus veces tendrán derecho a percibir la diferencia salarial entre los grados 22 y 17, para la primera y entre los grados 21 y 17 para la segunda, de la escala del nivel administrativo, lo cual se dispondrá mediante resolución de la autoridad nominadora, indicando el término de duración de las funciones a realizar.

ARTICULO 19º. Establécese, para todos los efectos legales y a partir del 10. de enero de 1993, las siguientes equivalencias de empleos, así:

SITUACION ANTERIOR	SITUACION NUEVA				
DENOMINACION	CODIGO	GRADO	DENOMINACION	CODIGO	GRADO
Gerente, Presidente o Director General de Establecimiento Público	0015	06	Gerente, Presidente o Director General de Establecimiento Público	0015	08
Gerente, Presidente o Director General de Establecimiento Público	0015	03	Gerente, Presidente o Director General de Establecimiento Público	0015	06

Los empleos de Gerente, Presidente o Director General de Establecimiento Público código 0015 de las siguientes entidades, quedarán clasificados en el grado 18 del nivel Directivo: Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología "Francisco José de Caldas", Fondo Nacional de Ahorro, Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES, Instituto Caro y Cúervo, Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - I.C.B.F. e Instituto Nacional de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química - INGEOMINAS.

PARAGRAFO. Los respectivos organismos públicos procederán a efectuar los cambios correspondientes en la primera nómina de pago, con estricta sujeción a las equivalencias establecidas en el presente artículo.

ARTICULO 20º. Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estudiado por las normas del presente decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 10 de la ley 4a. de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

ARTICULO 21º. Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público, ni recibir más de una asignación que provenga del Tesoro Público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado. Exceptúanse las asignaciones de que trata el artículo 19 de la ley 4a. de 1992.

PARAGRAFO. No se podrán recibir honorarios que sumados correspondan a más de ocho (8) horas diarias de trabajo en varias entidades.

ARTICULO 22º. Las normas del presente decreto no se aplicarán, salvo disposición expresa en contrario:

- a. A los empleados públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores que prestan servicio en el exterior.
- b. Al personal docente de los distintos organismos de la Rama Ejecutiva que se rijan por normas especiales.
- c. A los empleados públicos de las entidades que tienen sistemas especiales de remuneración legalmente aprobados.
- d. Al personal de las Fuerzas Militares y a los empleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional, que no se rigen por el decreto extraordinario 1042 de 1978 y demás normas que lo modifiquen o adicionen.
- e. Al personal de la Policía Nacional y a los empleados civiles al servicio de la misma.
- f. Al personal Carcelario y Penitenciario.

ARTICULO 23º. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, deroga las disposiciones que le sean contrarias en especial el decreto 872 de 1992 y surte efectos fiscales a partir del 10. de enero de 1993.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá, D. C., a 7 de enero de 1993

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

El Viceministro de Hacienda y Crédito Público,
encargado de las funciones del despacho del Ministro de Hacienda
y Crédito Público,
(Fdo.) HECTOR JOSE CADENA CLAVIJO

El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública,
(Fdo.) CARLOS HUMBERTO ISAZA RODRIGUEZ



"Por el cual se adiciona la nomenclatura de empleos de que tratan los decretos leyes 1042 de 1978, 90 de 1988 y demás normas modificatorias".

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

en desarrollo de las normas generales señaladas en la ley 4a. de 1992,

DECRETA:

ARTICULO 1º. Adicionáse la nomenclatura de empleos de que tratan los decretos leyes 1042 de 1978, 90 de 1988 y demás normas modificatorias, así:

NORMATIVIDAD

DENOMINACION	CODIGO	GRADO	Jefe de Grupo	2085	09 08
NIVEL DIRECTIVO					
Decano de la Universidad	0085	07			
		06			
Director Administrativo y/o Financiero o Técnico y Operativo de Ministerio o Departamento Administrativo	0100	20			
		18			
Director de Escuela, o de Instituto, o de Centro o Jefe de Departamento, de Institución Universitaria	0095	06			
		05			
Director de Superintendencia	0105	09			
		18			
Director General de Unidad Administrativa Especial	0155	17			
		16			
		15			
		14			
		13			
		12			
Gerente, Presidente o Director General de Establecimiento Público	0015	18			
		16			
Rector de Universidad	0045	15			
		13			
Secretario General de Ministerio o Departamento Administrativo	0035	20			
		19			
		18			
		17			
Secretario General de Superintendencia o Entidad Descentralizada	0037	13			
		12			
Secretario General de Universidad	0075	13			
		12			
Subdirector Administrativo y/o Financiero o Técnico u Operativo de Ministerio o Departamento Administrativo	0150	14			
		13			
		12			
Subgerente, Vicepresidente o Subdirector General de Establecimiento Público	0040	13			
		12			
Superintendente	0030	18			
Vice-rector o Director Administrativo de Universidad	0060	13			
NIVEL ASESOR					
Asesor	1020	14			
		13			
		12			
		11			
Asesor de la Comisión Nacional del Servicio Civil	1008	14			
		13			
		12			
NIVEL EJECUTIVO					
Director de Centro	2105	06			
Director Regional	2035	21			
Director de Unidad Administrativa Especial de Ministerio, Departamento Administrativo o Establecimiento Público	2025	22			
		21			
		20			
		19			
		18			
		16			
Jefe de División	2040	25			
		24			
		23			
		22			
		21			
		20			
Jefe de Oficina	2045	25			
		24			
		23			
		22			

ARTICULO 2º. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, adiciona los decretos leyes 1042 de 1978 y 90 de 1988 y demás normas que los modifiquen.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá, D. C., a 15 de enero de 1993

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública,
(Fdo.) **CARLOS HUMBERTO ISAZA RODRIGUEZ** 

AGENDA BIBLIOGRAFICA

NUESTRO CENTRO DE DOCUMENTACIÓN

LE RECOMIENDA

Droit de la Fonction Publique

Jean-Michel de Forges

Collection Droit Fondamental

Presses Universitaires de France. Paris, 1986

sta obra trata, ante todo, aspectos jurídicos de la función pública y, concretamente, de la función pública francesa. Sitúa el derecho de la función pública en su contexto desde tres puntos de vista: establece algunas comparaciones con los principales sistemas extranjeros, hace una breve apertura hacia los aspectos socio-económicos de la función pública y describe, apoyándose en comentarios críticos, los mecanismos jurídicos. Todo ello con el propósito de motivar al lector para profundizar en estos temas.

La obra está dividida en tres grandes partes, cuyos alcances se describen a continuación.

1. Marco general del derecho de la Función Pública.

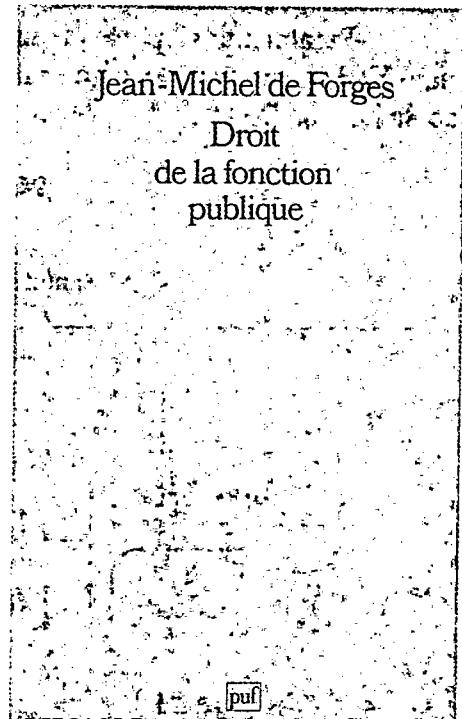
La actividad administrativa pública, en casi todos los países y bajo diferentes aspectos, ocupa hoy a una gran cantidad de personas a quienes se agrupa generalmente bajo la expresión "función pública". Sin embargo, este término es impreciso en sí mismo y es interpretado de diferentes maneras por juristas, sociólogos o economistas, y sus concepciones varían de una época a otra y de un país a otro. La definición de función pública obedece más a criterios convencionales que conceptuales. Es preciso entonces tener en cuenta lo relativo de la definición y abordarla en relación con los principales sistemas de función pública.

Esta primera parte describe y analiza históricamente las características de la función pública francesa, algunas de las cuales han servido de modelo a numerosos Estados. El autor propone una definición de la función pública como "el conjunto de personas físicas que ejercen su actividad profesional al servicio de las administraciones públicas". El propósito de precisar el contenido y el alcance de esta definición guía el desarrollo de la primera parte.

2. Desarrollo de la carrera del funcionario.

El sistema francés de función pública está basado en el principio de la carrera, cuya organización y desarrollo ocupan un lugar central en el derecho de la función pública. Después de estudiar los principios de la carrera, especialmente desde la perspectiva de las garantías concedidas a los funcionarios que constituye su principal justificación, se examinan las diferentes etapas del desarrollo de la carrera.

El campo de aplicación de las normas así abordadas debe precisarse, pues aunque estrictamente todas afectan a los funcionarios, algunas tienen un campo de aplicación más amplio que comprende a las diferentes categorías de servidores públicos existentes en la administración pública francesa. Esta segunda parte trata, entonces, de señalar los principios aplicables al con-



junto de la función pública en un sentido amplio.

3. Obligaciones y derechos de los funcionarios.

Casi no existen sistemas de función pública donde el funcionario sea considerado como un ciudadano corriente. Si bien el marco jurídico no es derogatorio del derecho común del trabajo, se admite que el servicio del interés general, como base para definir el papel del funcionario, impone obligaciones particulares o restricciones a los derechos que habitualmente se reconocen a los ciudadanos. (1)

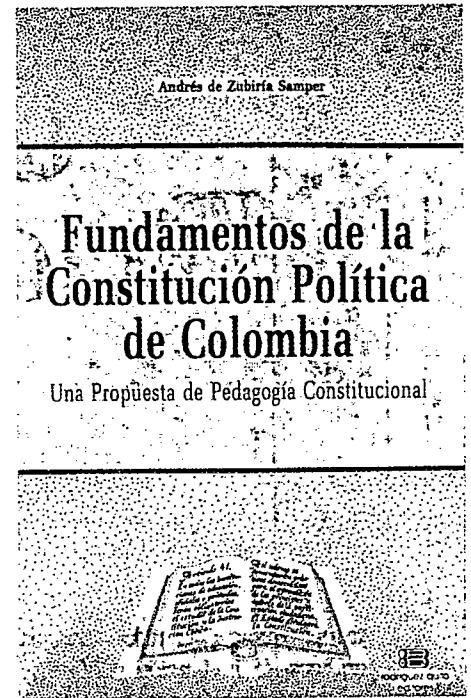
AGENDA BIBLIOGRAFICA

Obra escrita de una manera muy didáctica con el propósito de que sirva de herramienta de trabajo en la enseñanza y divulgación de la nueva Constitución.

Particular importancia revisten las páginas dedicadas a los antecedentes de la Constitución Política de 1991. Otro aspecto tratado por el autor es el análisis de la nueva Constitución, donde se detallan en cuadros sinópticos los aspectos fundamentales de que trata cada título, con una clara explicación sobre ellos.

Finalmente se presenta un análisis histórico que abarca desde el siglo XVI, hasta lo establecido en la Nueva Constitución, sobre el Régimen de Santafé de Bogotá.

ZUBIRIA SAMPER, Andrés de. Fundamentos de la Constitución Política de Colombia:
Una propuesta de pedagogía constitucional.
Santafé de Bogotá: Rodríguez Quito, 1992. 172 p. 



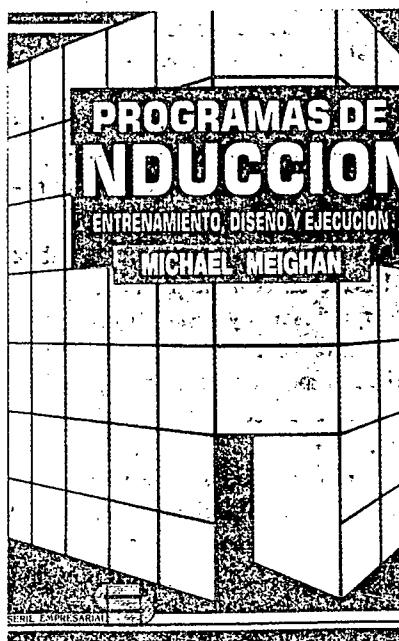
Adpostal

ESTOS SON NUESTROS SERVICIOS
¡UTILÍCELOS!

- SERVICIO DE CORREO ORDINARIO
- SERVICIO DE CORREO CERTIFICADO
- SERVICIO DE CERTIFICADO ESPECIAL
- SERVICIO ENCOMIENDAS ASEGUADAS
- ENCOMIENDAS CONTRA REEMBOLSO
- SERVICIO CARTAS ASEGUADAS
- SERVICIO DE FILATELIA
- SERVICIO DE GIROS
- SERVICIO ELECTRÓNICO BUROFAX
- SERVICIO INTERNACIONAL APR/SAL
- SERVICIO "CORRA"
- SERVICIO RESPUESTA COMERCIAL
- SERVICIO TARIFA POSTAL REDUCIDA
- SERVICIOS ESPECIALES

TELÉFONOS PARA QUEJAS Y RECLAMOS
334 0304 - 341 5536 Santafé de Bogotá

Cuenta con nosotros
Hay que creer en los correos de Colombia



MEIGHAN, MICHAEL. Programas de Inducción: Entrenamiento, diseño y ejecución. Santafé de Bogotá: 144 p.

sta obra
rienc:
destinada
participen
de nuevos emp.
ción. Sostiene el ac
taciones deben dars.
funcionarios cuando se
movimientos, cambios o .
de nuevas políticas dentro de .
nización.

La obra ofrece orientación, dise.
y planeación de los programas de inducción, y además, algunos
parámetros para evaluar las necesidades de la organización y de los
trabajadores. 

Remitir a:
Departame
Carrera
Oficina
Tel:

L CARRERA ADMINISTRATIVA

Renovación

Faro

Administrativo de la Función Pública
y Comunicaciones
Carrera 10 # 2-62
Bogotá, D.C., Colombia
(571) 334 0037 FAX (571) 334 0037

**UNA
DISPOSICIÓN
PARA TODOS**



República de Colombia
Departamento Administrativo de la
Función Pública

En la próxima edición...:

*Sistema de empleo
v/s
sistema de carrera*

Hacia un nuevo estado

*Kaizen: cambiando
sin modelo de excelencia*

La misión de la universidad