

FF1-01319

Ed. 2

CARTA ADMINISTRATIVA

Revista del Departamento Administrativo de la Función Pública - ISSN 0120-193X - Tarifa Postal Reducida No. 319. Santafé de Bogotá, Noviembre-Diciembre de 1993 - No. 77

Departamento Administrativo de la
Función Pública

35

ADMINISTRATIVA

ESTIMULO A LA EFICIENCIA



República de Colombia
Departamento Administrativo de la
Función Pública

SUMARIO

OPINION

Editorial	5
Lamento de hombre con corbata	6

ACTUALIDAD

Función Pública. Nuevo concepto para un Estado eficaz	7
Estímulo a la Eficiencia. Creciendo con los mejores	12
Servicio Civil de Costa Rica. Hacia la Modernización	15

FUNCION PUBLICA

La Constitución y los nuevos modelos de administración pública	18
--	----

DOCTRINA

El proceso de modernización del Estado no es obice para que se apliquen las normas de carrera administrativa	25
Empleo de Guarda de Tránsito o sus equivalentes es de carrera	27
Universidades del orden territorial. Les son aplicables las disposiciones contenidas en la Ley 27 de 1992	29
Empleo de Asesor. Criterios para determinar su naturaleza	32
Ley 27 de 1992. Sus términos son perentorios y de obligatorio cumplimiento	34
En el nivel territorial. Empleos de libre nombramiento y remoción son aquellos que tienen como específico administrar bienen y/o valores en el nivel territorial	35

JURISPRUDENCIA

Participación en actividades políticas de los empleados del Estado	37
--	----

CIFRAS

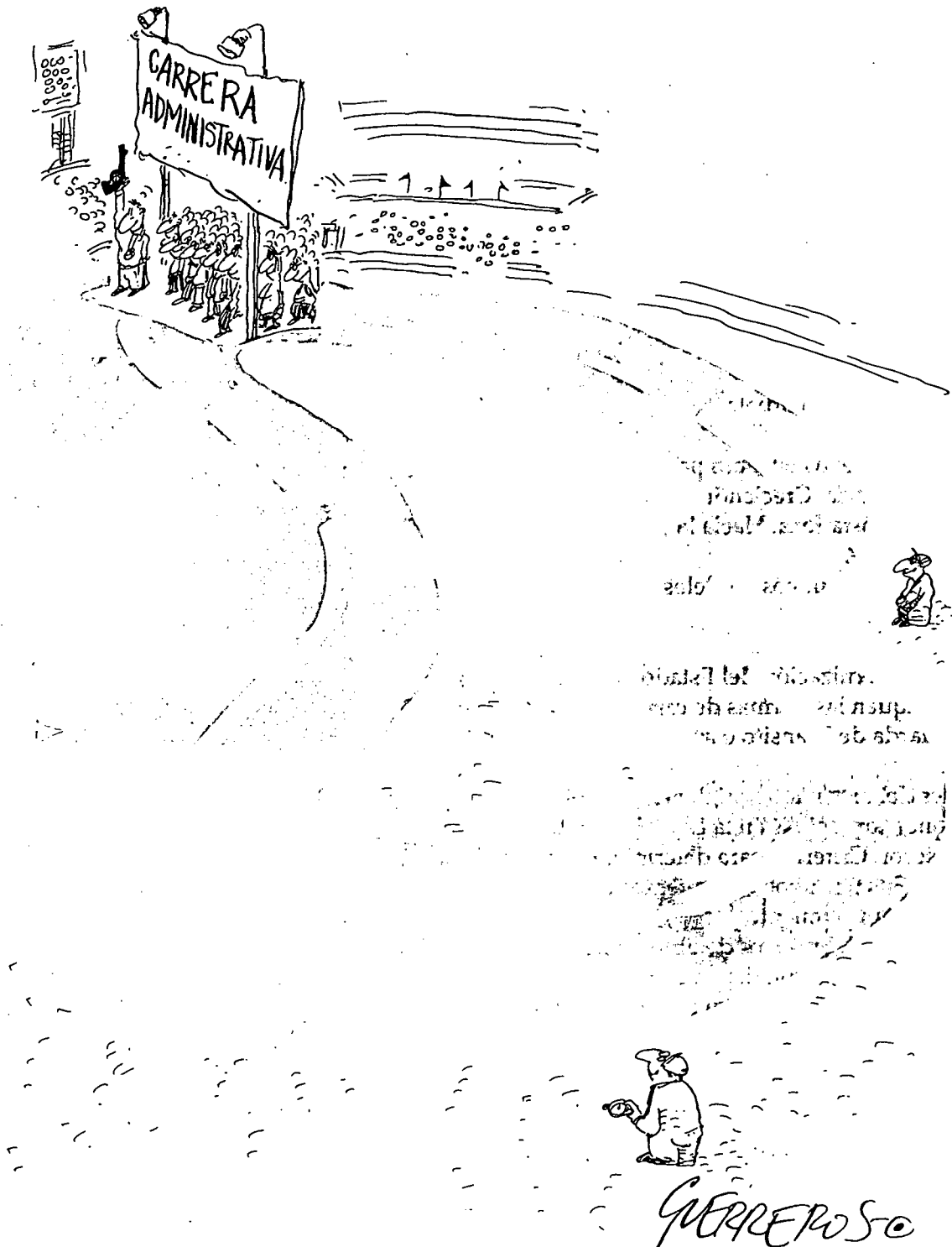
Estudio descriptivo de la selección en las entidades del Estado	47
---	----

NORMATIVIDAD

Decreto 2548 de diciembre 20 de 1993	53
Decreto 2611 de diciembre 23 de 1993	53

AGENDA BIBLIOGRAFICA	54
----------------------	----





EDITORIAL

El proceso de racionalización y modernización de la Administración Pública Colombiana se ha desarrollado paralelamente a las diversas reformas constitucionales y administrativas realizadas en Colombia en el presente siglo, especialmente a las ocurridas con posterioridad a las de 1957.

En este sentido, la Constitución Política de 1991 constituye la piedra angular de la estructura actual del Estado Colombiano al final del presente siglo. Con su promulgación se revivieron antiguos anhelos plasmados en la Ley 165 de 1938 y en el Decreto 1732 de 1960 que, en su momento histórico, pretendieron servir de instrumento de tecnificación de la rama ejecutiva y que, desafortunadamente por factores multicausales, no cumplieron su cometido.

La Ley 27 de 1992, expedida con fundamento en el artículo 125 de la nueva carta, renovó el espíritu de estas normas y para su desarrollo el

Departamento Administrativo de la Función Pública y la Comisión Nacional del Servicio Civil, hoy con rango constitucional, iniciaron la estrategia para atender a nivel territorial (Departamentos y Municipios) el proceso de implantación y desarrollo de la carrera administrativa en todo el país, para que la gestión del recurso humano se constituya en uno de los mejores instrumentos de racionalización y tecnificación de estos entes.

Entendiendo así la filosofía de la carrera y administrándola con criterio técnico y responsable frente a los Departamentos, los Municipios y sus correspondientes entes adscritos o vinculados, podrá obtenerse hacia el futuro una organización territorial que administre en forma eficiente sus recursos humanos, técnicos, financieros y tecnológicos, con unos servidores públicos motivados y un ciudadano recibiendo la prestación de un servicio eficaz y por lo menos, sino más barato, si en mejores condiciones que el que tradicionalmente se presta.



República de Colombia
Departamento Administrativo de la
Función Pública

CARTA ADMINISTRATIVA No. 77

Noviembre - Diciembre de 1993

JORGE ELIECER SABAS BEDOYA
Director

Coordinación Editorial
MARGARITA CORREA GALLEG0

Comité Editorial
JORGE ELIECER SABAS BEDOYA
FABIOLA OBANDO RAMIREZ
DARIO CORREA URIBE
EDEL ALVAREZ RAMIREZ
MARGARITA CORREA GALLEG0
SAMUEL OSPINA MARIN
BERNARDO GUERRERO LOZANO

Diseño y Autoedición
JAIRO IVAN ROA BEDOYA

Textos
DOLLY CLARO LUNA
Corrección de Textos
GABRIELA OSORIO VALDERRAMA

Fotografía
CARLOS MARIO LEMA

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

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

Impresión
SECCION DE PUBLICACIONES - SENA DIGENERAL

Fotomecánica
DIONISIO BARRERA AVELLA

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

Lamento de hombre con corbata

Arturo Guerrero

El hombre de corbata se queja por la triste vida que arrastra, eleva lamentos frente a su cotidianidad raquítica. Su realidad le parece un desperdicio, una despreciable sucesión de naderías. Tanta sumisión, tantas postergaciones, tanta rabia sin salida, no es lo que él imaginó sobre la vida cuando era joven.

No resiste resignarse a que sean sus dos escasos hijos quienes ensayen el vuelo, quienes por fin despeguen de la raza. Y no resiste porque se ve a sí mismo como la reencarnación de su padre senil, quien cuando tenía su edad encorbatada, peinaba ilusiones semejantes a las que hoy lo torturan a él en sus tardes sin sol.

Recuerda una canción de la protesta argentina, que se burlaba de alguien que pretendía ser prócer, y quien, después de descartar cobardemente todas las oportunidades de la vida, termina asegurando que «él haría de su hijo un prócer».

Pero, ¡que va!, la vida es una rueda fieramente dentada, una terca repetición de frustraciones. El destino del horóscopo está mal distribuido, de manera que las aspiraciones son intentos fallidos de despegue.

Así razona el hombre de corbata, preso por cuatro paredes, un ascensor y dos guardianes. Por las aceras, el hombre se cruza con idénticos ejemplares del vacío ciudadano. Cada uno hilvanando las costuras de este mundo, que rebota como una pelota vieja, haciendo aire por un sinnúmero de poros. A bordo del transporte público, y aprovechando el cruce hipnótico de postes y de esquinas, concibe un plan escapatorio y salvador.

Llega a su casa y se ofende ante el cuadro de sus dos muchachos que chapalean sobre los cuadernos de matemáticas, tratando de resolver esos primeros problemas insolubles que la vida desde temprano comienza a atravesar en su camino de futuros hombres de corbata. Atiza su proyecto. Se va a esfumar, va a taponar los resquicios de su alma para que desde afuera, desde la estupidez del día, no penetre nada a su nave en naufragio.

Un día de tregua, cae a sus manos un texto, que lo cala porque es el espejo de su odio. Dice así: «Luego de haber cortado todos los brazos que se tendían hacia mí; luego de haber tapiado todas las ventanas y puertas; luego de haber inundado con agua envenenada los fosos; luego de haber edificado mi casa en la roca de un No inaccesible a los halagos y al miedo; luego de haberme cortado mi lengua y luego de haberla devorado; luego de haber arrojado puñados de silencio y monosílabos de desprecio a mis amores; luego de haber olvidado mi nombre y el nombre de mi lugar natal y el nombre de mi estirpe; luego de haberme juzgado y haberme sentenciado a perpetua espera y a soledad perpetua, oí contra las piedras de mi calabozo de silogismos la embestida húmeda, tierna, insistente de la primavera».

Entonces el hombre intuye que, sin saberlo, él es Octavio Paz.

Función Pública

Nuevo concepto para un Estado eficaz

Sigifredo Serrano Benítez
*Consultor en Administración Pública,
Economía y Finanzas*

Al terminar la segunda guerra mundial la comunidad internacional fue testigo de la reconstrucción de Europa Occidental, grupo de naciones que, con Estados Unidos y otros países como Canadá y más tarde el Japón, iban a conformar un grupo de Estados económicamente fuertes; igualmente presenció la ampliación y consolidación de un bloque socialista de naciones que, con marcos filosóficos y políticos opuestos al de los primeros, iba a ensayar modelos diferentes de desarrollo económico y social.

Frente a ellos surgió el grupo de países del tercer mundo, o países pobres, o países en desarrollo, conformados por naciones nuevas independizadas de antiguas metrópolis, la mayoría de ellas nacidas en el presente siglo.

La conciencia dominante desde entonces fue la del papel protagónico que debían jugar los Estados y, más concretamente, sus administraciones o burocracias en el desarrollo económico y social de sus naciones. El instrumento que se iba a utilizar para ello era el de la planeación.

El éxito mostrado por los planes en la reconstrucción de Europa, así como los planes quinquenales de la Rusia



Soviética, habían puesto de presente la bondad de este mecanismo. Por ello, los países en desarrollo lo acogieron como indispensable en su esfuerzo por lograr avances en el bienestar de sus poblaciones; las décadas de los 50 y 60 marcan una clara tendencia por su implantación y manejo.

La planeación entendida como la racional definición de los objetivos con la utilización intensiva y óptima de los recursos disponibles -tanto públicos como privados, nacionales o extranjeros- para alcanzar mejores niveles de bienestar, ha sido el mecanismo predominante en las últimas décadas.

Así, los países latinoamericanos emprendieron, a mitad de siglo, los diagnósticos de sus economías, a fin de precisar sus prioridades e iniciar planes de desarrollo, solo o con la ayuda de la comunidad internacional.

Pero la concepción de los planes y su operacionalización requería otro ingrediente importante y necesario: la calidad humana y técnica de la burocracia, así como la organización óptima del aparato administrativo. De esa manera a la planeación la subsiguieron las reformas admi-

nistrativas y la implantación de las carreras administrativas como elementos de tecnificación y de modernización del aparato gubernamental.

En Colombia la década de los años cincuenta vio el adelanto en estudios sobre la realidad socioeconómica del país, entre los cuales merecen especial recordación el informe de la Misión Currie en 1951, titulado «Bases de un Programa de Fomento para Colombia», y el de la Misión Lebre: «Estudio Sobre las Condiciones del Desarrollo» en 1958.

Los dos estudios identificaron y describieron la problemática económica y social del país, pero, además, pusieron de presente la necesidad de contar con una administración pública eficaz y eficiente, y si bien la Misión Currie presentó algunas recomendaciones sobre la necesidad de redistribuir las funciones del gobierno, la creación de una Oficina Central de Planeamiento, la revisión de las relaciones entre las administraciones territoriales y la atención especial de los asuntos relativos al personal al servicio del Estado, la Misión Lebre fue mucho más allá: recalcó la necesidad de una Oficina Central de Planeamiento, puso de presente la falta de capacidad gerencial gubernamental, la complejidad e inestabilidad

ACTUALIDAD

de la administración, la importancia de mejorar el manejo del personal al servicio del Estado, etc., y reconoció, enfáticamente, que la «Reforma Administrativa» debería considerarse como condición imperativa para un fomento (léase desarrollo) coordinado».

Las recomendaciones muy coincidentes de los dos informes, encontraron un ambiente propicio en la coyuntura política que vivía el país desde 1957 como consecuencia del acuerdo de los dos partidos políticos tradicionales, en el llamado frente nacional. Este acuerdo, que obligaba a la alternación en el gobierno de liberales y conservadores por periodos presidenciales y a la paridad en los empleos del gobierno, permitió la toma de decisiones para la modernización del Estado, entre las cuales merece destacarse la Ley 19 de 1958. En efecto, con la institucionalización de la carrera administrativa en el plebiscito de 1957, la Ley 19 de 1958 complementó su desarrollo con mecanismos claros de modernización administrativa en forma integral, consistente y sistemática, al contrario de los esfuerzos anteriores que se dieron en forma parcial y esporádica.

Así, se crearon por esa norma el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina del Personal Civil al servicio de la administración, el Departamento Administrativo del Servicio Civil, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública SOIAP (1) y la Escuela Superior de Administración Pública ESAP.

Todos estos mecanismos debían contribuir a modernizar el Estado y a iniciar una nueva concepción del papel que habrían de jugar los gobiernos en la segunda mitad del siglo. Se iniciaba así la era de planeación, con un Estado intervencionista promotor de desarrollo económico y social, y en la base de todo ello se encontraba el recurso humano comprometido a jugar un papel de primordial importancia.

Con la creación de ese tipo de instituciones quedaban interrelacionados el mecanismo de planeación para el

desarrollo, la organización administrativa como base para la concepción, ejecución y control del plan, y la carrera administrativa como un medio de manejo de los recursos humanos del ejecutivo que permitiera contar con personal debidamente capacitado.

**“En efecto, con la
institucionalización de la
carrera administrativa en
el plebiscito de 1957, la
Ley 19 de 1958
complementó su desarrollo
con mecanismos claros de
modernización
administrativa en forma
integral, consistente y
sistemática”**

La administración de esos recursos fue confiada al Departamento Administrativo del Servicio Civil, institución de jerarquía similar a la de los Ministerios.

Este tipo de instituciones, encargadas del manejo del personal civil al servicio del Estado, ha sido uno de los mecanismos más empleados en los países con tendencias a modernizar el aparato burocrático; su papel básico es el de resolver los difíciles y variados problemas que presentan la organización y el manejo del personal al servicio del Estado.

(1) Esta entidad se suprimió y algunas de sus funciones fueron asignadas al Departamento Administrativo del Servicio Civil, hoy de la Función Pública

En la base de esta acción, la institución cuenta con la carrera administrativa como un mecanismo para atender el reclutamiento, permanencia y ascenso en el servicio, así como para lo relativo al retiro del cargo del funcionario. Con ella se ha pretendido lograr el libre acceso de los ciudadanos al empleo público con fundamento en el mérito, asegurando unas reglas que fijen las relaciones funcionario-Estado. Su aplicación ha buscado separar la administración de la política y evitar que el favoritismo y el tráfico de influencias o clientelismo, tengan preeminencia en el manejo de los cargos públicos.

**En el caso colombiano, el
establecimiento de ese
mecanismo y la
institucionalización del
Departamento
Administrativo del
Servicio Civil, hoy de la
Función Pública, ha
mostrado, en sus treinta
y cinco años de
existencia, una
experiencia valiosa**

En el caso colombiano, el establecimiento de ese mecanismo y la institucionalización del Departamento Administrativo del Servicio Civil, hoy de la Función Pública, ha mostrado, en sus treinta y cinco años de existencia, una experiencia valiosa que se sintetiza en haber dado comienzo a un proceso lento y largo de perfeccionamiento y corrección de vicios graves existentes en nuestro modelo político-administrativo, como el anteriormente mencionado del «botín político», cuya presencia en nuestras instituciones ha ido disminuyendo en intensidad y ha permitido crear una conciencia de mérito, tanto en la clase política como en los mismos ciudadanos.

Paralelamente, la cultura institucional se ha visto modificada en el sentido de tener que contar con departamentos de personal, responsables de la aplicación de las políticas y normas del servicio civil, a la vez que en el grupo de funcionarios ha propiciado una conciencia de defensa de los derechos de carrera.

El sistema ha tenido que soportar los ataques y críticas de diversos orígenes, tanto los que se producen naturalmente cuando existen intereses específicos, como los que se dan cuando los derechos de que se goza se utilizan para lograr beneficios mezquinos, y por ello los objetivos perseguidos por el sistema de carrera se han vuelto esquivos a los anhelos puestos en un mecanismo que pretende convertir la administración del Estado en una acción efectiva y eficiente, en donde estén presentes sólo los más honestos y los más capaces.

Vale la pena recordar que a la reforma de 1958 la siguieron otras de gran importancia como la reforma de 1968 que fortaleció el poder ejecutivo, modificó la estructura del Estado, introdujo el concepto de planeación en todos los niveles y reformuló la normatividad para la administración de personal (Decretos 2400 de 1968 y 3074 de 1968), entre otras medidas.

De 1978 en adelante se implantaron políticas de descentralización y desconcentración administrativas que perseguían hacer más autónomas y, por consiguiente, más dueñas de su proceso de desarrollo a las regiones, departamentos y municipios.

ACTUALIDAD

Finalmente se llega, en el momento actual, a una concreción del ambiente reformista y modernizante que se había venido gestando en períodos anteriores a la reforma de 1991, con una nueva Constitución, que creó un nuevo marco jurídico-político de acción del Estado.

No cabe duda que los cambios promovidos en la estructura institucional del Estado colombiano por el actual gobierno, constituyen una transformación sustancial del rol que éste venía desempeñando en el desarrollo económico y social del país. La Constitución Política estableció una nueva distribución de funciones y competencias entre los diferentes niveles de la organización administrativa. La descentralización constituye un principio básico recogido en la nueva Carta y, por consiguiente, las funciones y responsabilidades de los entes territoriales se ven seriamente comprometidos con la autonomía de gestión que allí se les señala, junto con la facultad de elegir sus autoridades y administrarse con autonomía.

De especial importancia en el tema que nos ocupa es la consagración como norma constitucional del sistema de carrera y la ampliación del ámbito de aplicación de la misma, hasta entonces reservado al nivel nacional, a los niveles departamental, distrital (excluido el Distrito Capital) y municipal. La extensión de la carrera a estos entes territoriales es uno de los retos que viene afrontando el ahora Departamento Administrativo de la Función Pública (antes del Servicio Civil) junto con la Comisión Nacional del Servicio Civil, creada en la Constitución de 1991 para la administración y vigilancia de la carrera.

La función objetivo del Departamento Administrativo de la Función Pública ha sido redefinida en el Decreto 2169 de 1992, como parte de la reestructuración que se dio en el país con el transitorio 20 de la Constitución Política de 1991, convirtiéndolo en el ente encargado de formular las políticas, orientar las acciones, y evaluar su ejecución, en materia de administración de personal y de organización de las entidades.

Esto ha significado su reorientación como organismo asesor y prestador de servicio a las entidades estatales y a los servidores públicos, en aspectos normativos, organiza-

**“Todos estamos
comprometidos con el
cambio y todos estamos en el
cambio. Pensar lo contrario
es colocarse de espaldas a la
realidad objetiva presente en
el mundo actual.”**

tivos, de plantas de personal, salariales, de capacitación y bienestar de los trabajadores.

La creación y organización reciente de la Comisión Nacional del Servicio Civil, encargada de vigilar y controlar la administración de las carreras de los servidores públicos en todo el territorio nacional, con excepción de las que tengan carácter especial, hace que la nueva política de función pública se esté conformando de manera integral.

De otra parte, en el sector privado, los nuevos principios de tipo político, administrativo, jurídico, económico y social, lo llevan a asumir una actitud acorde con estos contextos. La nueva concepción del Estado, más liberal y menos intervencionista, coloca a este sector en una situación de menor protección estatal y de franca competencia interna y externa que lo obligan a adaptarse a las exigencias de excelencia en la producción de bienes y servicios, mediante una gerencia empresarial moderna.

Todos estamos comprometidos con el cambio y todos estamos en el cambio. Pensar lo contrario es colocarse de espaldas a la realidad objetiva presente en el mundo actual. 

En acto celebrado en la Escuela Superior de Administración Pública, el pasado 15 de diciembre, se realizó la premiación de los diez mejores empleados del sector administrativo conformado por el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública.

De esta manera se busca estimular a quienes se han destacado por su eficiente desempeño laboral, rescatando condiciones personales tan importantes como la solidaridad, la discreción y la creatividad, así como las habilidades y destrezas, la producción intelectual y la representación institucional en diferentes eventos.

Como culminación de este proceso de selección de los mejores funcionarios, fueron premiados los esfuerzos de cinco servidores del Departamento y cinco de la ESAP, de la siguiente manera:

El primer puesto fue concedido a Marina Gladys Naranjo Leal, Profesional Especializado de la ESAP, quien recibirá el equivalente a cuarenta salarios mínimos mensuales legales vigentes para el sector oficial.

El segundo y tercer puesto fue ocupado por las funcionarias del Departamento, Consuelo Arias Trujillo, Profesional Especializado de la Oficina Jurídica y Myriam Alina Ormaza Arango, Profesional Especializado de la Comisión Nacional del Servicio Civil, respectivamente. Cada una recibirá el equivalente a diez salarios mínimos legales vigentes para el sector oficial,

Además, se otorgaron Menciones de Honor a Riti Lucila Ahumada Farieta,

Técnico Operativo; Ana Sofia Alvarado Rodríguez, Coordinador; Luis Argemiro Forero Triana, Operario Calificado, y María Alexandra Zúñiga Parra, Coordinador, funcionarios de la Escuela Superior de Administración Pública.

También se concedieron Menciones de Honor a las funcionarias del Departamento Benedicta Matías Ortiz, Auxiliar Administrativo; Carmen Jacinta Pérez Sabogal y María Imelda Rodríguez Mendieta, Secretarías Ejecutivas.

Los funcionarios a los cuales se les concedió Mención de Honor podrán ser

Estímulo a la Eficiencia Creciendo con los mejores

llamados en forma prioritaria para la asignación de becas de estudios tanto que el ICETEX otorgue en las universidades nacionales o extranjeras, como las ofrecidas a la institución por entidades nacionales o extranjeras, además de la exoneración de derechos de matrícula y pensión en los colegios y universidades oficiales en favor de sus hijos.

Los estímulos a la eficiencia de los funcionarios públicos son un elemento importante en la motivación de quienes han dedicado todo su esfuerzo y entusiasmo al logro de los objetivos institucionales. El recurso humano con-

ACTUALIDAD

siderado como el soporte más importante de las entidades es el agente a través del cual se visualiza el cambio, la innovación y la presencia de las políticas gubernamentales. Sólo a través del compromiso de cada una de las personas que están desarrollando actividades de aten-

ción al público, mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y demás actividades que presta el Estado, se podrá lograr un mejor espacio de vida.

Encausar el potencial de cada uno de los funcionarios de una entidad es una tarea

que necesita de un manejo óptimo de las habilidades y destrezas de cada persona, armonizadas eso sí, con sus expectativas, intereses personales, sociales, intelectuales y económicos. Tenemos que buscar en nuestras entidades que todos sean los mejores.



Myriam Alina Ormaza Arango, Consuelo Arias Trujillo, Benedicta Matias Ortiz y María Imelda Rodríguez Mendieta, funcionarias del Departamento



Carmen Jacinta Pérez Sabogal, del Departamento



Ana Sofía Alvarado Rodríguez, Luis Argemiro Forero Triana, Miriam Gladys Naranjo Leal, Riti Lucila Ahumada Farieta y María Alexandra Zúñiga Parra, de la Escuela Superior de Administración Pública

Servicio Civil de Costa Rica

Margarita Correa Gallego

*Jefe Oficina de Comunicaciones
Departamento Administrativo de la Función Pública*

El Departamento Administrativo de la Función Pública tuvo la oportunidad de recibir a la Directora del Servicio Civil de la República de Costa Rica, Ligia María Céspedes, y al Asesor Edgar Rodríguez, quienes vinieron a conocer de cerca el trabajo de modernización que adelanta el Departamento Administrativo de la Función Pública y las políticas, estrategias y proyectos que se están desarrollando para que la institución responda a las necesidades del país.

Durante la visita conocieron el trabajo que realizan las áreas misionales y técnicas del Departamento, su contexto y orientación. Además, pudieron apreciar los procesos de divulgación a

nivel interno y externo que maneja la institución, para crear sentido de pertenencia, compromiso y un adecuado ambiente laboral en los funcionarios para que el cambio y las innovaciones no se presenten como situaciones traumáticas y las estrategias de difusión para llegar a todos sus usuarios «clientes».

Margarita Correa Gallego. ¿Qué les aportó la visita al Departamento Administrativo de la Función Pública?

Ligia María Céspedes. La información que hemos obtenido en esta pasantía nos va a permitir orientar mejor el proceso de modernización que estamos realizando en la Dirección del Servicio Civil de Costa Rica. Además,

fue muy importante conocer de cerca el camino que ustedes ya han recorrido, la reestructuración que se ha realizado y las nuevas competencias de la entidad para responder a las exigencias del país.

M.C.G. ¿Cuáles son las principales reformas que se le van a hacer a la entidad?

L.M.C. Las reformas que se están proyectando buscan convertir a la institución en un entidad rectora de la gestión del recurso humano al servicio del Estado, dando autonomía a las entidades para que realicen sus procesos de selección y todo lo relacionado con su personal, pero con la coordinación, asesoría y vigilancia de la Dirección General del Servicio Civil.

Hacia la Modernización

Creo que es importante ubicar la entidad en la estructura del estado costarricense. En este aspecto tenemos que el Servicio Civil depende de la Presidencia de la República. El señor Presidente es quien nombra al Director y al Subdirector, su estructura es la de una Dirección General conformada por siete Departamentos, cada uno de ellos especializado en un área diferente. En general, atendemos todos los frentes del servicio civil.

Con el proceso de modernización que hemos iniciado se ha planteado la creación de otro Departamento para que desarrolle planes y proyectos de investigación. La actividad de este Departamento está atendida ahora por un grupo llamado Comisión de Pro-

yectos, pero queremos formalizarlo y ampliar un poco más su área de acción.

M.C.G. Entre las actividades que realiza el Servicio Civil, la carrera administrativa es un factor importante, ¿cómo la administran y promueven?

L.M.C. La carrera administrativa la tenemos desde 1953. El proceso de inscripción en carrera se inicia con la convocatoria, la cual se difunde a través de los medios de comunicación, los de mayor circulación, los de mayor cobertura. También se usan otros medios alternativos como avisos en las carteleras de las instituciones o en las oficinas de correo, con el fin de que participe el mayor número de aspirantes.

La Dirección General del Servicio Civil tiene centrada toda su atención en la administración de personal al servicio del Estado y le ofrece a las instituciones las personas calificadas que necesitan para desempeñar determinado cargo. Ellas nos lo comunican y nosotros, entonces, les enviamos una terna de las primeras personas que están en listas ordenadas de acuerdo a su calificación. De esa terna la institución puede escoger la persona que se acerque más al perfil que necesitan o los puede rechazar. En este último caso tienen que justificar su decisión. Luego, esa persona tiene tres meses de período de prueba y si tiene méritos se escalafonará en la carrera.

Actualmente el Servicio Civil en Costa Rica sólo rige para la Rama Ejecutiva y excluye a las instituciones autónomas, que es el equivalente aquí a los establecimientos públicos. Las universidades también están excluidas de este sistema. En este momento ya existe una sentencia de la Sala Constitucional que obliga a que las instituciones autónomas pasen a formar parte del Servicio Civil, y con esto a ingresar al régimen de carrera administrativa.

Es importante anotar que las entidades autónomas tienen sistemas especiales y se han orientado por el modelo que nosotros hemos desarrollado. La Dirección General del Servicio Civil les presta la asesoría necesaria y les ofrece pasantías.

M.C.G. ¿La carrera administrativa cubija al nivel municipal?

L.M.C. El régimen municipal es totalmente autónomo, son responsables de toda la administración local, sólo hay un código municipal que establece la obligación de la Dirección General para asesorarlos.

M.C.G. ¿Cuántos empleados públicos tiene actualmente Costa Rica?

L.M.C. Actualmente tenemos más o menos 62.000 empleados públicos que contemplan 32.000 del sector docente y 30.000 del sector administrativo. El sector docente tiene un sistema

especial de carrera y sus propias normas que lo regulan.

La parte docente la tenemos concentrada en el Ministerio de Educación Pública y creemos que ha funcionado bien con el apoyo y la asesoría permanente de la Dirección General, que conoce de cerca los problemas de los funcionarios docentes. Con los demás ministerios hemos venido trabajando en forma descentralizada. La Dirección General se ha convertido en un intermediario de acciones que son de competencia de los ministerios, y hemos comprobado con ello algunos problemas en la gestión del recurso humano, porque lo que hemos creado son oficinas de personal que se dedican al trámite y no a la verdadera gestión de los recursos humanos, que debe ser la verdadera razón de ser de esta entidad.



Ligia María Céspedes, Directora del Servicio Civil de Costa Rica

“Actualmente el Servicio Civil en Costa Rica sólo rige para la Rama Ejecutiva y excluye a las instituciones autónomas”

ACTUALIDAD



Edgar Rodríguez, Asesor del Servicio Civil de Costa Rica

Durante muchos años hemos examinado nuestro esquema de trabajo sobre todo en la parte administrativa, y creemos que la mejor opción es desconcentrar nuestras funciones y dejarle a cada entidad autonomía para que realice sus concursos, y en general, que administre el recurso humano con que cuenta, pero teniendo en cuenta las políticas y los parámetros de la Dirección General del Servicio Civil.

M.C.G. Doctor Edgar Rodríguez, en este trabajo de modernización de la Dirección del Servicio Civil de Costa Rica ¿la descentralización de funciones es parte fundamental?

E.R. Sí. Hemos podido observar que la Dirección General no era una respuesta oportuna al usuario, porque

“...tenemos más o menos 62.000 empleados públicos que contemplan 32.000 del sector docente y 30.000 del sector administrativo...”

sus demandas son muy específicas y nosotros les estamos dando una respuesta muy genérica, creyendo que era lo mejor. Este esquema lo tenemos que cambiar, queremos replantear nuestra misión y convertir la Dirección General del Servicio Civil en un órgano rector de los recursos humanos, en un órgano normativo, proyectado hacia las instituciones como un facilitador de la gestión de recursos humanos, para que los Ministerios sean los que hagan directamente la gestión de recursos humanos en sus propias dependencias, y que la Dirección General los apoye, los oriente y los asesore. Además de emitir las normas para el normal desarrollo de todo este proceso.

Otro aspecto importante que estamos trabajando es que la ley nos permita la revisión a priori de los actos derivados de los procesos de gestión del recurso humano en los Ministerios, quiere decir esto que nosotros estamos planteando la reforma en el sentido de que los funcionarios de la Dirección General, con capacidad en la toma de decisiones, se trasladen a las entidades a trabajar con ellos, en conjunto, para que él mismo garantice el cumplimiento de la ley.

En este proceso de modernización también se ha considerado como un área fundamental de trabajo la comunicación, con el fin de orientar a los funcionarios acerca de los cambios que se están operando en las entidades. Creemos que con estrategias de divulgación coherentes, sencillas y oportunas evitamos crear confusión y expectativas innecesarias en los empleados y en el público en general. 

La Constitución

y los nuevos modelos de administración pública

Carlos Humberto Isaza Rodríguez

Exdirector Departamento Administrativo de la Función Pública



FUNCION PUBLICA

ivimos un proceso transicional que se percibe en muchos órdenes; desde el geopolítico, el científico, el tecnológico, el económico, entre otros, que han permitido concebir un nuevo ordenamiento mundial, hasta los factores que gobiernan la vida de una nación como la nuestra, y que conducen a un replanteamiento en el diseño de un Estado que se pretende modernizar.

Al dar un vistazo sobre lo que está aconteciendo, podría concluirse que hay una ruptura de los paradigmas que han prevalecido. El fin del período de la guerra fría, con la consecuente desaparición del bloque del Este, la unificación de la nación alemana, el *colapso del sistema socialista*, son algunos ejemplos de esta realidad.

De Naciones-Estado se ha pasado a lo que Alvin Toffler ha llamado *Gladiadores mundiales*, algo así como organismos resultado de alianzas regionales. Esto representa nada menos que una revolución mundial en las formas políticas. El mundo tiene una internacionalización creciente hacia el derrumbe de barreras políticas y la ampliación de las oportunidades, pero también hacia la maximización de las interdependencias. Indudablemente, se sacuden los «pilares del poder» y se gesta un nuevo orden lleno de riesgos que es al mismo tiempo esperanzador y aterrador.

En el caso colombiano, una serie de circunstancias de conocimiento público, generadas por factores comunes externos, como los ajustes estructurales que se están dando en los diferentes países, la globalización, la economía de mercado, la internacionalización de algunas formas delictivas, por citar algunos; y otros internos, como las presiones originadas en grupos políticos, organizaciones subversivas, asociaciones gremiales y sindicales y, en fin, en la comunidad entera, motivadas en una rezagada deuda social acumulada por parte del Estado, han llevado a la adopción de medidas orientadas a producir una variación sustancial en la situación que había vivido el país: la expedición de una

Constitución Política fundamentada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo, en la solidaridad colectiva y en el interés general; y la decisión de adoptar la apertura de la economía, en procura de buscar el desarrollo del aparato productivo nacional dentro de la libre competencia, entre otros, hacen más contundente la afirmación inicial.

La noción de Estado que ha predominado en la mayoría de los países latinoamericanos ha sido el resultado de la idea paternalista y de dependencia que nos dejaron las colonizaciones, lo que ha generado una cultura política híbrida y frágil a la sombra de estados intervencionistas, que lo regulan todo; centralistas, preocupados más por aumentar su tamaño y por asumir funciones que no les corresponden, pretendiendo con ello ser los defensores de la «*res populi*» amenazada por un supuesto «*ataque voraz*» del sector privado. Esta concepción, producto de nuestra herencia cultural, es la que intenta hacer tránsito en Colombia hacia la de un Estado fundamentado en los criterios de descentralización, delegación, autonomía de los poderes y de las entidades territoriales y de una economía de mercado, abierta al libre comercio y a la libre competencia. Pareciera como si las luchas por los derechos democráticos se estuvieran transformando en luchas por la competitividad y eficiencia de las instituciones democráticas.

Como consecuencia de lo anterior, es apenas lógico que la administración pública colombiana acuda a replantear los modelos con que ha ejercido su papel durante muchos años. Ellos se encuentran agotados porque fueron concebidos para otros momentos de la vida nacional y han perdido su vigencia, como parece desprenderse del concepto que la ciudadanía tiene de la función pública.

El caso colombiano

Esta revisión, que es preciso adelantar en el sector público colombiano, en la

búsqueda de su modernidad, obedece no solamente a la decisión del Gobierno, sino también a la existencia de una normatividad rectora contenida en la Constitución Política, que no solamente demanda la adecuación de las instituciones del Estado, sino que además la viabiliza al dotar al Ejecutivo de las herramientas que le permitan la realización de ese propósito.

“La noción de Estado que ha predominado en la mayoría de los países latinoamericanos ha sido el resultado de la idea paternalista y de dependencia que nos dejaron las colonizaciones, lo que ha generado una cultura política híbrida y frágil a la sombra de estados intervencionistas...”

Disfuncionalidades de la Administración Pública Colombiana

Múltiples factores han incidido para impedir que la administración pública colombiana cumpla con el papel para el cual ha sido concebida, y, bien por el contrario, como lo afirmaba el señor Presidente de la República, al hacer el lanzamiento del programa de modernización de las entidades del Estado, muchas de las circunstancias difíciles por las que atravesamos, obedecen a la ineficiencia del Estado.

Entre ellos vale la pena destacar los siguientes:

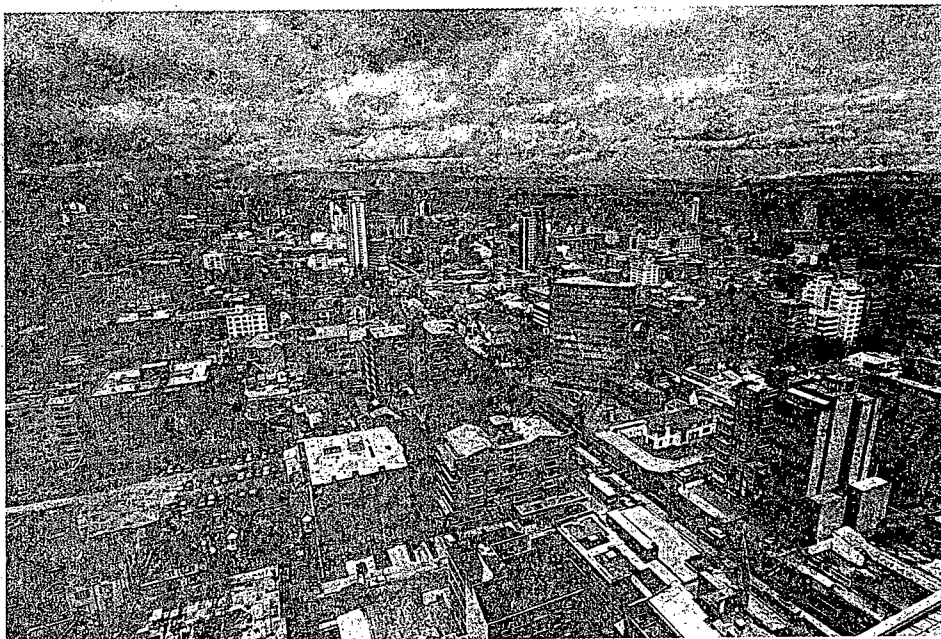
1. La corrupción administrativa, que mengua los presupuestos públicos, los hace objeto de las pretensiones de los funcionarios inescrupulosos y convierte al erario en el botín al que apuntan no sólo aquellos con capacidad de acceder a su manejo, sino también en presa de los particulares que encuentran en él la más fácil forma de amasar capitales y hacer 'exitosas' sus empresas.

2. La rigidez de las estructuras administrativas, que impide la adecuación de las instituciones a las nuevas demandas y requerimientos del Estado y de la comunidad. Rigidez que obstaculiza la posibilidad de que las empresas del Estado puedan organizar sus departamentos con el fin de cumplir oportunamente, y con criterio gerencial, la atención de los asuntos que vayan constituyendo sus metas, propósitos u objetivos.

3. La inexistencia de planeación, que ha llevado a los organismos definidores de políticas a padecer de una crónica

debilidad conceptual, al haberse convertido en entes ejecutores de trámites administrativos.

4. Las limitantes presupuestales derivadas de la insuficiencia de recursos que permitan atender los compromisos estatales, con el fin de cubrir la deuda social que el Estado tiene con los ciudadanos. Esta circunstancia se torna más dramática cuando se suma a lo anterior el rigorismo con que se manejan los recursos para ser asignados a los objetivos del gasto público. Los recortes permanentes, la congelación de partidas, la rigidez en los trámites y la asignación discriminada de los recursos



repercuten en la existencia de múltiples obras inconclusas, proyectos desfinanciados, incumplimiento de compromisos contractuales y laborales, insuficiente dotación de recursos tecnológicos y una 'rebatña' en la que no es ajena la 'capacidad de gestión o de acceso' a algunos despachos.

Lo anterior sumado a la existencia de dependencias sobrefinanciadas en contraste con otras que carecen de los recursos mínimos para cumplir la misión institucional. Pudiendo detectarse para el caso de las

primeras, que el exceso de recursos de que disponen no está directamente relacionado con una probada eficiencia administrativa, sino con la existencia de rentas de destinación especial o con la explotación monopólica de recursos de la nación, con prescindencia de una buena gestión gerencial, y, en otros casos, por ser encargadas de la explotación de servicios de vital importancia para la comunidad.

5. La carencia de una normatividad articulada en materia de administración de personal. Esta disfuncionalidad, producto de las presiones gremiales, políticas y sindicales, ha llevado a que la legislación que rige la relación laboral del Estado con sus servidores sea diferente en casi todas las dependencias oficiales, generando grados elevados de desmotivación entre los distintos grupos de funcionarios que se sienten discriminados, no en razón de la diversidad de los oficios, sino de las empresas en que los cumplen. Además, de la existencia de regímenes salariales y prestacionales contrarios al principio universal a trabajo igual, salario igual y que obedecen exclusivamente a las presiones a que antes aludimos, o bien, a la existencia de disponibilidades de recursos presupuestales, más no a la concepción de una política salarial y prestacional para el sector público, en la que se privilegie la productividad, el compromiso institucional, la oportunidad en la prestación del servicio, la calidad del mismo y la lealtad con la institución, entre otros.

6. El paralelismo institucional es otro de los factores que incide negativamente, ya que contribuye a la dispersión de esfuerzos y de recursos; genera rivalidades

FUNCION PUBLICA

institucionales, posibilita la evasión de las responsabilidades y obstaculiza la consecución de los objetivos del Estado.

7. La excesiva regulación en los procedimientos que, con el único propósito de justificar la existencia de una burocracia ociosa, establece trámites innecesarios orientados a impedir o a traumatizar el desarrollo oportuno de las gestiones que los usuarios deben adelantar ante los despachos públicos.

8. La carencia de sistemas adecuados de comunicación que permitan la divulgación y el conocimiento de las políticas y las direcciones de la empresa.

9. La jerarquización, caracterizada por la existencia de niveles innecesarios, hace que los mandos medios, al no tener capacidad decisoria, entraben el desarrollo de las acciones y que la responsabilidad se diluya.

10. El exceso de controles que apuntan más al cumplimiento de formalismos que a la efectiva vigilancia de la gestión estatal.

Criterios para la actuación estatal

Entre los criterios que constituyen el marco dentro del cual debe actuar el Estado con el fin de cumplir los propósitos constitucionales, vale la pena destacar los siguientes, entre otros:

- La descentralización como un imperativo constitucional y la asunción por parte de los entes territoriales, de roles que antes eran privativos del poder central.

- La asignación a los entes territoriales de la responsabilidad de ser cofinanciadores y coadministradores de servicios que anteriormente debía asumir exclusivamente la Nación, como el caso de la educación.

- La introducción del control político del Congreso sobre la administración y el gobierno.

- Una nueva concepción del control que deben ejercer los organismos fiscalizadores, haciendo que éste sea más

de resultados, en tanto que las instituciones de manera autónoma, ejerzan sus mecanismos de control administrativo.

- La consagración de los principios que deben regir la función administrativa, para que ésta sea puesta al servicio de los intereses generales, tales como moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

- La función de intermediación, coordinación y complementación que debe ejercer el Departamento entre la Nación y el Municipio.

- La facultad de delegar en los departamentos funciones propias de los organismos nacionales.

- La opción de crear regiones, como entidades administrativas.

"La jerarquización, caracterizada por la existencia de niveles innecesarios, hace que los mandos medios, al no tener capacidad decisoria, entraben el desarrollo de las acciones y que la responsabilidad se diluya."

- La posibilidad de que las áreas metropolitanas puedan constituirse en distritos, dotados de autonomía administrativa.

- La facultad legal de establecer diversas categorías de municipios con regímenes administrativos.

- El desarrollo, por parte de los organismos de planeación, de sistemas de evaluación de gestión que permitan la medición de los resultados obtenidos en la administración pública.

- El establecimiento del régimen de carrera administrativa para todos los empleos de los órganos y entidades del Estado.

- La obligatoriedad que la Constitución Nacional le impone al Gobierno para suprimir, fusionar o reestructurar las entidades de la rama ejecutiva, para ponerlas en consonancia con los lineamientos constitucionales y con la redistribución de funciones contemplada en la Constitución, es otro de los aspectos sobre los que se sustenta el proceso de modernización del Estado colombiano.

Se encuentra, pues, el Estado, frente a un reto de grandes magnitudes. Precisa no solamente darle desarrollo legal a los nuevos criterios constitucionales, sino también, fundamentalmente, concebir los modelos de administración que sean capaces de garantizar la puesta en marcha de la reforma del Estado, planteada en la nueva Constitución, para que efectivamente se logre dar satisfacción a las expectativas que la sociedad colombiana ha puesto en ella, y que debe ser la respuesta al reclamo de una nación que exigió un replanteamiento de sus estructuras.

¿Cuál es el modelo que Colombia habrá de adoptar?

Es, sin duda, el interrogante que surge para quienes son los responsables de este proceso. Pero quizás, antes de buscar aproximarse a una respuesta, es preciso tratar de instrumentar los mecanismos que permitan formar la voluntad del Estado en

FUNCION PUBLICA

la intención de cumplir su papel dentro del ámbito nacional, pues aquel debe ser capaz de garantizar a todos sus ciudadanos una misma calidad en la prestación de los servicios que asuma como sus responsabilidades, dentro de criterios de eficacia y eficiencia, ya que no puede conformarse con ostentar la titularidad de las potestades públicas sino que, una vez definido su rol, debe estar dispuesto a delegar aquellas que pueden ser ejecutadas, en mejores condiciones, por entes territoriales o por el sector

privado, y asumir las que de ese examen considere que son su responsabilidad indelegable, conservando, por encima de la delegación y la desconcentración, la función de coordinación del conjunto de las consideradas 'responsabilidades de Estado' pues ellas se producen como mecanismo para procurar el mejoramiento del servicio, más no como un abandono de su papel.

Elementos para una propuesta

Definido el rol del Estado, y asignadas las competencias, corresponde concebir un proceso de reestructuración de la administración pública que tenga como norte su modernización, que involucre los aspectos estructurales, con el fin de lograr que las instituciones puedan adecuarse para cumplir sus objetivos; los criterios de funcionamiento que viabilicen los procedimientos que flexibilicen la operación, que permitan la oportunidad en su ejecución; los medios materiales o insumos que conforman los agregados necesarios para la cabal prestación de los servicios; la adopción de políticas claras de administración del recurso humano, concebido como factor fundamental para lograr el éxito del proceso; y detectando los factores entorpecedores de la gestión, como son el juridicismo o sobrevaloración de la norma frente al servicio, que lleva al cumplimiento de la legalidad en detrimento del logro de los objetivos, la insuficiente asimilación del criterio de eficiencia por parte de los responsables de las metas institucionales y la existencia de mecanismos de control que traumatizan y entorpecen la gestión.

Las reformas administrativas no consisten sólo en actos de modificaciones en las estructuras orgánicas, sino que constituyen procesos de cambios que se proyectan en el tiempo y que abarcan estrategias de desarrollo a largo plazo, susceptibles de revisiones dependientes de las transformaciones del entorno.

Dentro de la concepción tradicional de la administración pública ha existido una tendencia a enfatizar en aspectos formales, tales como la estructura y los organigramas de las organizaciones, olvidando que una organización «es una cultura compuesta de necesidades, valores y dirección futura. Es una entidad construida, que se negocia, renegocia y se crea a través de participantes en contextos dados». 1

El objetivo de la reforma administrativa no necesariamente ha de ser la

“Las reformas administrativas no consisten sólo en actos de modificaciones en las estructuras orgánicas, sino que constituyen procesos de cambios que se proyectan en el tiempo y que abarcan estrategias de desarrollo a largo plazo...”

“Dentro de la concepción tradicional de la administración pública ha existido una tendencia a enfatizar en aspectos formales, tales como la estructura y los organigramas de las organizaciones, olvidando que una organización «es una cultura compuesta de necesidades, valores y dirección futura...”

1. Pfeffer S. Salancik, citados por Coper R.

FUNCION PUBLICA

modernización de la administración, sino la plataforma sobre la que se ejecute la transformación estratégica del sector público, con técnicas propias en cada etapa concreta de la propuesta de desarrollo. Para este proceso de transformación es necesario contar con el aporte de profesionales de diversas disciplinas y la participación de funcionarios de los diferentes niveles que conforman la organización; sin olvidar que no estamos frente a un proceso estrictamente técnico, liderado por teóricos de la administración, sino procurando que sea el producto de la reflexión colectiva en torno de la empresa.

Las tendencias actuales de administración recomiendan la adopción de estructuras orgánicas flexibles, que permitan la adaptabilidad de las instituciones al medio en el cual deben desenvolverse con el fin de garantizar la adecuación para la competitividad y la movilidad para lograr la oportuna consecución de sus objetivos.

Igualmente, precisan de la puesta en marcha de un sistema de planeación a través del cual se puedan definir actividades conducentes a cumplir con la misión institucional. Ello requiere, además, de unos sistemas de evaluación y de medición en los cuales se acuda a indicadores que deben haber sido previamente objeto de análisis, por cuanto es importante tener claridad sobre qué es lo que le interesa a la entidad medir.

Otra de las características de las propuestas de los nuevos modelos de administración es la desregulación, como principio fundamental de la eficiencia, a través de la cual se reduzcan a lo mínimo los trámites administrativos y los términos para dar respuestas oportunas a las demandas de los usuarios y la incorporación de avances tecnológicos que posibiliten la realización de operaciones cotidianas, mediante el diseño de redes de información rápidas y el desarrollo de correos electrónicos, por ejemplo.

Calidad total, administración por objetivos, gerencia del servicio, son hoy

conceptos que tienden a imponerse dentro de la nueva propuesta de cambio.

Por otra parte, la crisis en la formación de los funcionarios públicos colombianos obliga a replantear el modelo educativo, con el fin de dotar al Estado de un sistema articulado de formación, capacitación y adiestramiento de sus talentos que garantice cambios en el comportamiento del funcionariado, capaces de proyectar una imagen de la administración sustancialmente diferente de la que ha debido soportar la nación por mucho tiempo. Ello implica la revisión de las metodologías de enseñanza, la exigencia de la correspondencia entre la teoría y en conocimiento científico y la realidad socio-cultural, así como el replanteamiento del nexo indisoluble entre docencia e investigación. Es indiscutible que la calificación de los recursos humanos asegura indefectiblemente la competitividad de las empresas.

La administración pública necesita ser estudiada en sí misma de manera rigurosa, especialmente en sus componentes claves: direccionamiento, estratégico, modelos organizacionales, sistemas de planeamiento, sistemas de evaluación de resultados, modelos de administración de personal, esquemas de contractualización, negociación, manejo de crisis y conflictos, manejo del cambio, toma de decisiones, métodos para el mejoramiento de la calidad, atención al usuario.

El desarrollo de las aptitudes de liderazgo en los directivos de las organizaciones del Estado, que les permitan convocar y movilizar la voluntad de todos los miembros de la institución hacia un objetivo común, de conocimiento de todos y con el que se encuentren comprometidos por haber sido el producto de un trabajo participativo de definición de los objetivos institucionales; proceso éste resultante de una política de comunicación que privilegie el flujo de información multidireccional y estimule la creatividad de todos los funcionarios.

«Los directivos de la nueva gerencia que se quiere deben ser mucho menos homogéneos que ahora. En lugar de 'ejecutivos parecidos' en su forma de ser y de pensar, formados en las oficinas centrales, el grupo de poder de la organización flexible deberá ser heterogéneo, antiburocrático, y como grupo, mucho más creativo que los burocráticos comités de hoy en día». 2

Dentro de las características que podría sustentar un modelo de administración acorde con nuestras necesidades, también consideramos de importancia la creación de los cuadros ocupacionales y de los cuerpos profesionales, que permitan la organización de sistemas especiales que estructuren la carrera administrativa con empleos asimilables por su naturaleza de funciones y por las calidades exigidas para su desempeño, que garanticen la movilidad interinstitucional y la asignación de recursos humanos con base en la priorización de las necesidades y conforme con las orientaciones de los planes de desarrollo económico y social. Esto permite que el conjunto del funcionariado no esté disperso, conformando células administrativas independientes sino que constituya el grupo de servidores con los que el Estado se enfrente a procurar las soluciones que el país demanda, lo que garantiza racionalidad y oportunidad en la utilización del recurso humano y evita la tendencia expansiva de las plantas de personal; es decir, es necesario poner en práctica el concepto de globalización de plantas de personal.

El establecimiento de sistemas de retribución mediante los cuales se garantice que la remuneración corresponda a un resultado real conseguido en el desempeño de metas institucionales, grupales y personales, constituye otro de los fundamentos de lo que, a nuestro juicio, podría concebirse como parte de un modelo innovador para la gerencia pública. Insistimos en la necesidad de diseñar indicadores e instrumentos de medición que permitan monitorear el avance del cumplimiento de los objetivos de las organizaciones gubernamentales.

2. Toffler, Alvia. El cambio del poder

La concepción de un modelo de administración debe también considerar los factores que impiden desarrollar con autonomía las funciones atribuidas a las diferentes organizaciones, de tal manera que los órganos de dirección de las instituciones cuenten con la autonomía suficiente para disponer de los recursos personales, materiales y presupuestales que correspondan como insumos para el desarrollo de las metas asignadas dentro de una estrategia de contractualización, en tanto que los organismos formuladores de las políticas deben fortalecer su capacidad conceptual, a la vez que el ente rector de la planificación debe centrarse en el direccionamiento estratégico del Estado más que en los aspectos operativos que distraen sus recursos.

La lucha contra la corrupción y la inmoralidad que existe dentro de la administración, debe ser una tarea constante y prioritaria en la búsqueda de una definición sana y suficiente de una cultura basada en valores tradicionales que deben recobrar vigencia. Los sistemas de control, sin lugar a dudas, crearán un ambiente propicio para erradicar las prácticas inmorales y corruptas, controles que deben dirigirse a detectar desde el comportamiento del funcionario hasta la complacencia ciudadana, en aras de agilizar sus asuntos particulares. Las investigaciones que realice el Estado deberán constituirse en acciones ejemplarizantes para sus servidores y para la ciudadanía. Es así como podrá empezarse a recuperar la confianza en las instituciones.

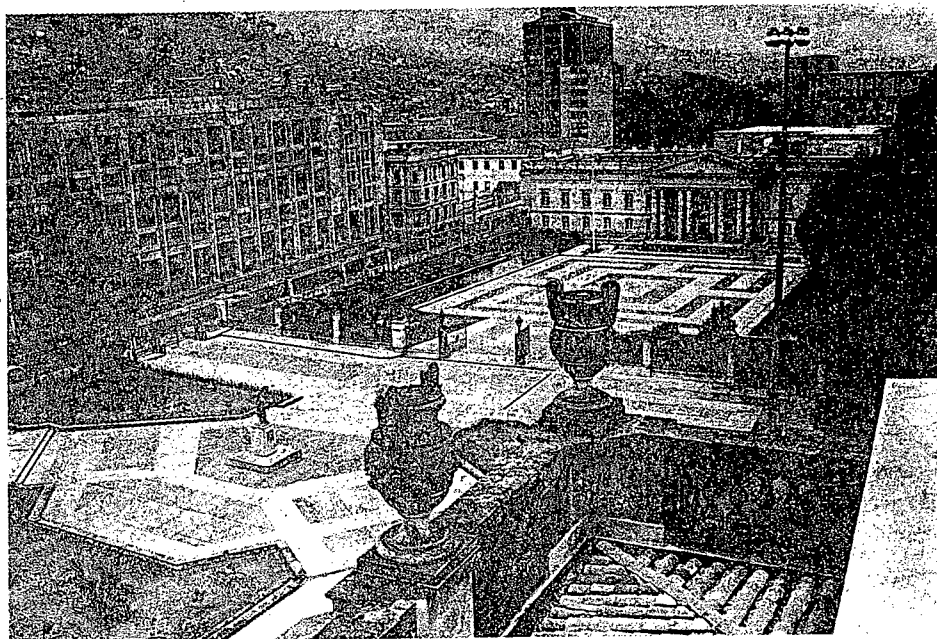
Es necesario también que cualquiera que sea el modelo a adoptar, genere una dinámica interrelación institucional y asegure una real capacidad para manejar y dirimir situaciones de conflicto y permita anticiparse a ellas, puesto que todo proceso de cambio va acompañado de una resistencia natural.

Conclusión

Es preciso que con la misma celeridad con que se viven los cambios en el mundo, se proceda a introducir las variaciones dentro de la administración pública, con el propósito de que los Estados puedan cumplir su papel dentro de las sociedades con la calidad y oportunidad que ellas lo demanden. Para esto es necesario que en cada momento el Estado defina el rol que debe cumplir, acorde con las circunstancias siempre cambiantes.

En la actualidad, y para el caso colombiano, es importante promover una cultura administrativa caracterizada por la claridad en la definición de la misión, las responsabilidades de la administración pública, sus reglas de direccionalidad más que por la abundancia de normas y procedimientos. Igualmente, ella deberá concentrar sus esfuerzos en aquellas para quienes debe hacer, realizando lo que sabe hacer y lo que debe hacer (zapatero a tus zapatos), procurando la obtención de resultados dentro de criterios de gerencia moderna; y, fundamentalmente, realizando grandes esfuerzos por lograr la recuperación de la credibilidad en el gobierno.

El éxito de cualquier modelo podrá medirse cuando se logre describir un nuevo perfil de los altos gerentes públicos de nuestras organizaciones estatales; cuando la acción del Estado produzca un verdadero impacto en la comunidad, ayudándole a ésta a su real desarrollo y bienestar; cuando se involucre efectivamente al servidor público en programas de formación bien orientados hacia lo que se necesita de él; cuando se consiga formular una clara política integral de desarrollo del recurso humano; cuando la transparencia de los actos de los servidores públicos sea considerada el mejor de sus atributos; cuando la creatividad en la capacidad de gerenciar irrumpa las barreras de la rigidez y los formalismos, para convertir las instituciones en entes activos y dinámicos; cuando los presupuestos oficiales sean manejados con pulcritud y racionalidad y con criterios menos discriminatorios. En realidad, la gerencia moderna que reclama el nuevo Estado implica el estímulo permanente hacia el estudio de las circunstancias que van transformándose día a día, lo que significa la continua adaptación a los cambios de una sociedad joven como la nuestra. 



El proceso de modernización del Estado

no es óbice para que se apliquen las normas de carrera administrativa

Comisión Nacional del Servicio Civil*

Se solicita concepto sobre el momento a partir del cual deben iniciarse los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera del Ministerio de Justicia teniendo en cuenta que el plazo otorgado por la Ley 27 de 1992 venció en junio del presente año y el Decreto 2157 de 1992, que reestructura ese Ministerio, establece que hasta diciembre de 1993 podrá conformarse la nueva planta de personal. Igualmente, si procede la indemnización o bonificación para los empleados que no obstante pertenecer a la carrera administrativa, con ocasión de anteriores reestructuraciones, han cambiado de empleo y no han actualizado su escalafón.

Para conceptuar la Comisión Nacional del Servicio Civil consideró:

Sobre el primer interrogante, es importante tener en cuenta que cuando el legislador estableció en el artículo 20 de la Ley 27 de 1992, un término de seis (6) meses para adoptar las medidas conducentes a implementar la carrera administrativa y que dentro del mismo término el Gobierno Nacional señalaría el trámite para la inscripción en carrera de los empleados del Estado, lo hizo con el propósito de dar un margen de tiempo para que las entidades del Estado que carecían de reglamentación sobre la materia, entre ellas las del orden

territorial, adoptaran las medidas necesarias para que las normas de carrera tuvieran aplicación en todo el territorio nacional.

Ello significa que el plazo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 27 de 1992 sólo rigió para las entidades del Estado del nivel territorial y algunas del orden nacional que carecían de normas de carrera, más no para aquellas que se encontraban reguladas por las disposiciones contenidas en los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968, Ley 61 de 1987, sus decretos reglamentarios y demás normas que las modifican o adicionan.

Por lo tanto, el Ministerio de Justicia por ser una entidad del orden nacional, **debe tener** implementada la carrera administrativa desde la época a que se contraen las normas que se dejan citadas.

Ahora bien, la Ley 61 de 1987, modificada por la Ley 27 de 1992, en concordancia con el artículo 10. del Decreto Ley 1222 de 1993, consagra que los nombramientos provisionales no podrán tener una duración superior a los cuatro (4) meses; vencido este plazo, se produce la vacancia definitiva del empleo, que deja por fuera del servicio a su titular. Dentro del término de la provisionalidad, la administración, deberá convocar a concurso y culminar el proceso de selección proveyendo esa vacante con una de las personas

que se encuentre en los tres (3) primeros puestos de la lista de elegibles.

No obstante lo anterior y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 10. del citado Decreto Ley 1222, los nombramientos provisionales podrán, antes de su vencimiento, ser prorrogados por el nominador, por una sola vez y hasta por un término igual. Dicha situación deberá ser informada dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, a la Comisión del Servicio Civil correspondiente, a efectos de que ejerza la vigilancia a que hay lugar.

Vencido el término de duración del nombramiento provisional o el de su prórroga si la hubiere, el retiro deberá producirse ipso facto, sin que se deba expedir acto administrativo alguno que así lo disponga. La permanencia del empleado en el cargo genera como consecuencia jurídica que éste, pase a convertirse en un empleado de hecho, y para los nominadores que permitan esta situación irregular excediendo el término legal de la provisionalidad, responsabilidades de tipo disciplinario y patrimonial, conforme con lo dispuesto en el artículo 62 del Decreto Ley 2400 de 1968, el cual señala que: «la autoridad que dispusiere el pago de remuneración a personas cuyo nombramiento hubiere sido efectuado en contravención de las disposiciones

del presente decreto o de sus reglamentos, será responsable de los valores indebidamente pagados. En igual responsabilidad incurrirán los pagadores que efectúen el pago. La Contraloría General de la República velará por el cumplimiento de esta disposición».

El artículo 21 de la Ley 27 de 1992, al hacer referencia a la responsabilidad de los nominadores por violación a las normas contenidas en ella, los erige en sujetos activos de acciones disciplinarias y de responsabilidad patrimonial, en los términos previstos en el artículo 90 de la Constitución Nacional, según el cual, el Estado deberá repetir patrimonialmente contra un agente suyo en caso de ser condenado por su acción o su omisión.

Ahora bien, de acuerdo a las facultades concedidas por el artículo 20 transitorio de la Constitución Política, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2157 del 30 de diciembre de 1992, por el cual se reestructura el Ministerio de Justicia. Para tal fin, se asignan unas funciones por dependencias, se determinan unos organismos de asesoría, de coordinación y consultivos y, se establece en el capítulo de disposiciones laborales transitorias, unas indemnizaciones y bonificaciones para los empleados públicos escalafonados, nombrados en período de prueba o con nombramiento provisional respectivamente, a quienes como consecuencia de la reestructuración del Ministerio, se les suprima el cargo que están desempeñando.

Este proceso de reestructuración está encaminado a modernizar la administración pública, con los requisitos que el Decreto 2157 citado exige para su cabal cumplimiento. Ello nos indica que el proceso de modernización del Estado, que para el caso en estudio, se plasmó en el Decreto 2157, no es óbice para que se apliquen las normas que el Legislador consagró como de obligatorio y forzoso cumplimiento, como son las atinentes a la carrera administrativa.

Los decretos expedidos en virtud del artículo transitorio 20 de la Constitución

**“La incorporación
de un empleado
escalafonado
a un cargo de
carrera diferente
al suprimido, con
ocasión
de una
reestructuración
de planta, no
conlleva la
pérdida de
los derechos
inherentes a ella,
caso en el cual
procede la
actualización de
su escalafón.”**

Nacional deben aplicarse en armonía con las disposiciones de carrera administrativa vigentes, por cuanto aquellos no suspendieron, en ningún momento, los derechos consagrados en éstos.

En segundo lugar, y de acuerdo con el contenido del artículo 81 del Decreto 1042 de 1978, la incorporación por motivos de reestructuración total o parcial de la planta de personal de un organismo, se considera como un nuevo nombramiento o como un ascenso, según se trate de empleados que desempeñen cargos de libre nombramiento y remoción o de carrera administrativa, la cual deberá estar precedida en todos los casos del lleno de los requisitos para el ejercicio del nuevo empleo.

La actualización en el escalafón de la carrera administrativa, procede una vez se ha incorporado el empleado de carrera en uno de igual naturaleza, de superior jerarquía y responsabilidad, previa la comprobación de los requisitos del empleo.

La incorporación de un empleado escalafonado a un cargo de carrera diferente al suprimido, con ocasión de una reestructuración de planta, no conlleva la pérdida de los derechos inherentes a ella, caso en el cual procede la actualización de su escalafón. Pero si se omite ese trámite, no por ello se pierde la condición de empleado de carrera.

En este orden de ideas y en relación con el caso consultado, aquellos empleados de carrera, que con motivo de reestructuraciones de plantas de personal, han sido incorporados en empleos de carrera y no han actualizado su escalafón, debe considerárseles como de carrera.

En tal sentido, y frente a las disposiciones del Decreto 2157 de 1992, y en el evento de que en virtud de éste se supriman cargos desempeñados por empleados con derechos de carrera, aunque no haya sido actualizado su escalafón, se les deberá indemnizar tal como lo prevé el decreto citado.

*(Concepto de 20 de octubre de 1993. Comisión Nacional del Servicio Civil) 

Empleo de Guarda de Tránsito -o sus equivalentes- es de carrera

e consulta si el empleo de «Guardas» del Instituto Departamental de Tránsito, así como quienes desempeñan estos empleos en los municipios, son de carrera.

Comisión Nacional del Servicio Civil*

Para conceptuar la Comisión Nacional del Servicio Civil consideró:

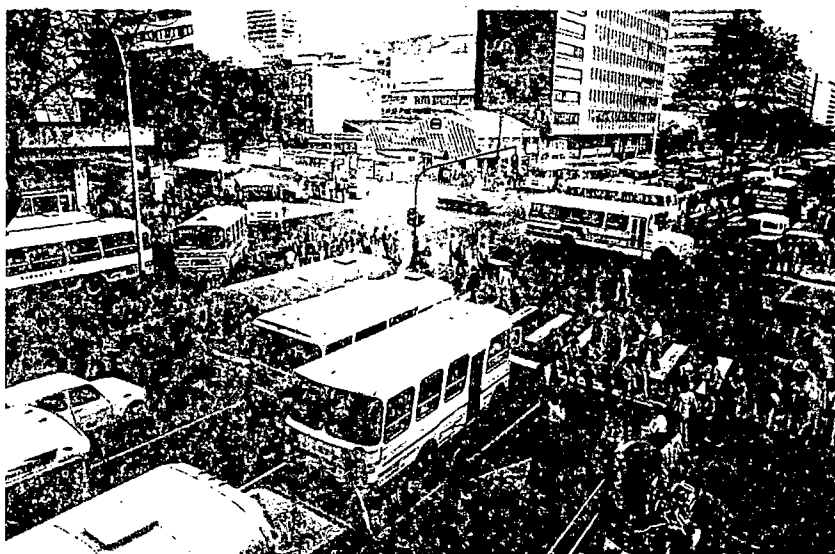
La Constitución Nacional en su artículo 125 señaló, como regla general, que todos los empleos de los órganos y entidades del Estado son de carrera, a excepción de los de elección popular, los de trabajadores oficiales, los de libre nombramiento y remoción señalados en la ley y los demás que ésta determine.

La Ley 27 de 1992 hizo extensiva la carrera administrativa a los empleados que prestan sus servicios en los Departamentos y Municipios. Clasificó los empleos, estableciendo que en el nivel nacional, son de libre nombramiento y remoción los señalados en el artículo 1 de la Ley 61 de 1987 y en las entidades territoriales, los descritos en los numerales 1 al 8 del artículo 4 de la Ley 27. Exceptuó de la carrera a los empleos de período fijo, conforme a la Constitución y a la Ley, los de elección popular y los de libre nombramiento y remoción señalados en los sistemas específicos de administración de personal.

Es así como la competencia para clasificar los empleos en de carrera y de libre nombramiento y remoción, radica exclusivamente en el Congreso Nacional, o en el Presidente de la República cuando sea investido de facultades extraordinarias para ello. Por lo tanto, ninguna autoridad administrativa puede arrogarse esta facultad.

Los empleos de libre nombramiento y remoción para el nivel territorial, señalados expresamente en el artículo 4 de la citada Ley 27, son los siguientes:

- Todos aquellos que tengan un nivel igual o superior a Jefe de Sección o sus equivalentes, determinados en los numerales 1, 2, 3 y 4.
- Aquellos cuyas funciones consisten en administrar fondos, valores y/o bienes oficiales y que para ello requieran fianza de manejo.



- Los que correspondan a funciones de seguridad del Estado.
- Los de Alcalde Local, Inspector de Policía y Agente de Resguardo Territorial o sus equivalentes.
- Los de tiempo parcial, entendiéndose por tales para efectos exclusivos de carrera administrativa, aquellos que tienen una jornada diaria inferior a cuatro (4) horas.

Debe entenderse por empleos equivalentes aquellos que tienen funciones y responsabilidades similares y para cuyo desempeño se exigen calidades análogas.

Ahora bien, para el caso que nos ocupa, al empleo de «Guardas» del Instituto Departamental de Tránsito del Tolima, de acuerdo con el manual de funciones y de requisitos de la entidad, le corresponde en términos generales «realizar una labor directa de dirección, control, seguridad y vigilancia vial, procurando la observancia de las señales de tránsito y el cumplimiento de las mismas por parte de conductores y peatones».

Así mismo, las funciones específicas, se contraen a:

- Hacer cumplir estrictamente las normas establecidas sobre tránsito.
- Dirigir, controlar y ordenar la circulación de vehículos, en sitios de congestión.
- Educar a los conductores de vehículos y peatones sobre las señales de tránsito establecidas para la utilización de la vía.
- Informar diariamente el número de accidentes e infracciones ocurridas en su zona.
- Revisar los vehículos y exigir que estén con los equipos de norma y en buen estado.
- Hacer levantamientos de croquis, toma de datos, retención de vehículos y/o documentos en los casos permitidos por la ley.
- Elaborar y entregar al conductor copia de la boleta de comparendo, previa amonestación de la infracción y orden de presentación ante el tránsito en los tres (3) días hábiles siguientes.
- Colaborar con el cierre de vías y desviación del tránsito cuando se autoricen permisos para competencias deportivas, desfiles, manifestaciones, etc.
- Establecer todas las medidas de seguridad para prevenir accidentes en sitios de congestión.
- Dar cumplimiento a lo ordenado por juzgados y organismos competentes en lo referente a retención y captura de automotores.
- Las demás que le sean asignadas de acuerdo con la naturaleza del cargo.

Como puede observarse, estas funciones van encaminadas a procurar la «seguridad vial», entendida como el control y la vigilancia de las normas de tránsito.

El término «Guarda», para el caso, se enmarca dentro de la expresión «tránsito», es decir, la circulación por calles y caminos.

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Cabanellas, define la circulación de vehículos y peatones en las calles de las ciudades populosas o en las carreteras, con la expresión **tránsito**, que es la voz adecuada.

De esta manera la expresión tránsito, está relacionada directamente con la de «Guarda», que tiene como función específica la de velar por la **seguridad** material de las personas a través de una organización especial.

Los empleos de «cabo», grado 07, «agente de tránsito» del nivel operativo y «guarda», grado 04, deben cumplir con determinados requisitos para el ejercicio del respectivo cargo. Es así, como el «cabo», debe acreditar la aprobación de dos años de educación secundaria y tres años de experiencia; el «agente de tránsito», debe poseer título universitario en ingeniería civil o de vías, o de tecnólogo en vías, además de un año de experiencia relacionada con el cargo; el de «guarda», aprobación de cinco años de educación primaria y tres años de experiencia.

De la misma manera, las funciones generales de estos empleos están delimitadas así: al empleo de «cabo» le corresponde coordinar con el comandante y subcomandante los procedimientos relacionados con el cargo; al de «agente de tránsito», la de prestar servicios de vigilancia, control intervención en el cumplimiento de las normas establecidas en el Código Nacional de Tránsito, por parte de los conductores y peatones en la jurisdicción del municipio; y al de «guarda», la de realizar una labor directa de dirección, control, seguridad y vigilancia vial, procurando la observancia de las señales de tránsito y el cumplimiento de las mismas, por parte de conductores y peatones. Así clasificados y jerarquizados, estos empleos deben cumplir y velar por la **seguridad vial**.

Analizadas las funciones de los empleos objeto del presente estudio, a la luz del artículo 4 numeral 7 de la Ley 27 de 1992 que señala como de libre nombramiento y remoción, en el nivel territorial, los de alcalde local, inspector de policía y **agente de resguardo territorial y sus equivalentes**, no es procedente enmarcar los empleos de «guardas», «cabos» y «agentes de tránsito» como similares al de agente de resguardo territorial, toda vez que a éste se le tienen asignadas funciones específicas, relativas a la vigilancia y al control del contrabando de cigarrillos y licores, mientras que a aquellos, les corresponde la **seguridad vial**, tal como se deja comentado.

Con fundamento en lo expuesto, se concluye que el empleo de «guarda» grado 04, «cabo» grado 07 y «agente de tránsito» del nivel operativo, adscritos al Instituto Departamental de Tránsito del Tolima y sus equivalentes en el nivel territorial, son de carrera administrativa.

*(Concepto del 28 de octubre de 1993. Comisión Nacional del Servicio Civil)

Universidades del orden territorial

les son aplicables las disposiciones contenidas en la Ley 27 de 1992

Comisión Nacional del Servicio Civil*

Se solicita concepto relacionado con la aplicabilidad de la Ley 27 de 1992 a los empleados de la Universidad Industrial de Santander.

Para conceptuar, la Comisión Nacional del Servicio Civil, consideró:

La Universidad Industrial de Santander fue creada mediante las ordenanzas números 41 de 1940 y 83 de 1944 proferidas por la Asamblea Departamental de Santander.

Conforme a esas ordenanzas y al Acuerdo 43 de 1982 del Consejo Superior de esa Universidad, dicha institución es un Establecimiento Público del orden Departamental, adscrito a la Gobernación del Departamento de Santander.

Mediante el Acuerdo No. 43 de 1982, expedido por el Consejo Superior de dicha institución, se adoptó el Estatuto General de la Universidad de Santander, el cual sólo entraría a regir una vez hubiera sido aprobado por el Gobierno Nacional, en virtud de lo dispuesto en el artículo 59 del Decreto Ley 80 de 1980. Dentro de la documentación enviada para el estudio del

presente asunto, no aparece el decreto aprobatorio del citado acuerdo, lo que hace presumir que no ha habido aprobación por parte del Gobierno Nacional.

De acuerdo con el citado artículo 59, el Consejo Superior de Santander está facultado para expedir o modificar el estatuto general de la Institución y para expedir, a propuesta del rector, el reglamento académico y los del personal docente, administrativo y estudiantil.

En ejercicio de la anterior facultad, el Consejo Superior de dicha Universidad, adoptó el reglamento del personal administrativo que presta sus servicios en esa Institución, en donde se señala, entre otros aspectos, el carácter de los cargos, esto es cuales son de libre nombramiento y remoción y cuales de escalafón, la forma de proveer los cargos, las situaciones administrativas, las causales de retiro del servicio, el régimen disciplinario y el escalafón administrativo.

El capítulo X del citado reglamento, referente al escalafón administrativo, con-

tiene la convocatoria, el reclutamiento, los concursos u oposiciones, la lista de elegibles, la provisión de los cargos, el período de prueba, el escalafonamiento, la promoción en el escalafón, la calificación de servicios y el retiro del escalafón.

Además el artículo 5 del reglamento de personal administrativo de la Universidad, señala que «son de libre nombramiento y remoción, entre otras, las personas que desempeñen los siguientes cargos: Rector, Vicerrectores, Auditor Interno, Decano de Facultad, Secretario General, Asesor Jurídico, Jefe de Oficina de Planeación, Director de Servicios Universitarios, Director Financiero, Coordinador General de Investigaciones y Estudios Avanzados, Jefe de Oficina, Jefe o Director de Departamento, Administrador, Asistente, Jefe de Grupo, Supervisor, Maestro de Albañilería y Plomería, Maestro de Competencia, Celador, Almacenista, Tesorero, Auxiliar de Nómina y Cajero Recibidor».

Al respecto se tiene que si bien es cierto que dicha Universidad cuenta con un

sistema de selección que se inicia con la convocatoria y concluye con el escalafonamiento, también lo es que a él no puede dársele la connotación de carrera administrativa en los términos del artículo 63 de la Constitución Política de 1886, toda vez que la competencia para establecer disposiciones en dicha materia la tenía la ley, por ende, era el Congreso Nacional el órgano facultado para expedir normas relacionadas con la misma, o el Presidente de la República cuando estuviere revestido por el Congreso de expresas facultades, conforme a la Constitución; por tal motivo, ninguna autoridad nacional, departamental o municipal podían arrogarse dicha facultad.

Visto lo anterior, no puede predicarse que la Universidad Industrial de Santander tenga un sistema especial de carrera administrativa, por ello a las disposiciones sobre el escalafón administrativo que se han venido aplicando en dicha Institución, no

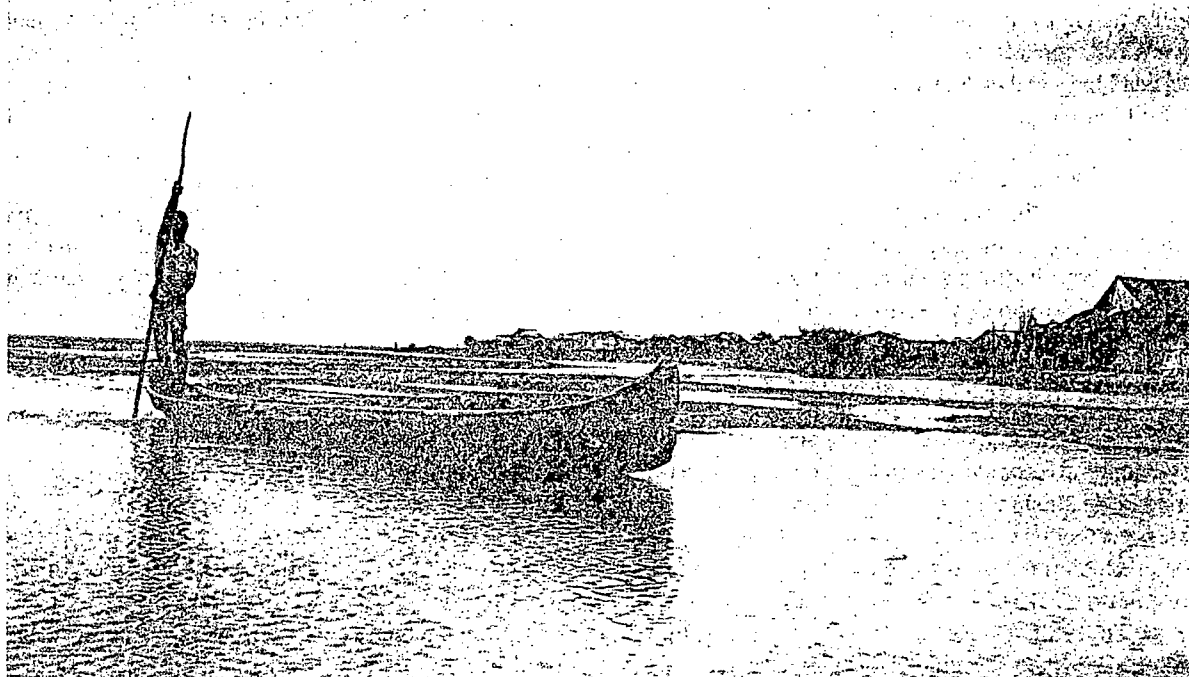
puede dárseles sino el carácter de un sistema interno de selección de personal, que no pueden producir ningún efecto frente a terceros, ni conferir derecho alguno a quienes se les ha aplicado.

De otra parte, el Constituyente de 1991, consagró en el artículo 125 de la Constitución que «los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley», de esta forma, la situación planteada anteriormente, esto es que ninguna autoridad diferente al Congreso o al Presidente de la República revestido de facultades extraordinarias por aquel puede expedir normas sobre carrera administrativa, conserva toda su vigencia.

Ahora bien, en desarrollo del precepto constitucional que consagró la carrera administrativa, el Congreso de la República expidió la Ley 27 de 1992, «por la cual

se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones», en cuyo artículo 2 se determina que las disposiciones que regulan el régimen de administración de personal civil que presta sus servicios en la Rama Ejecutiva contenidas en los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968, la Ley 13 de 1984 y la Ley 61 de 1987, sus decretos reglamentarios y las normas que las modifiquen o adicionen son aplicables a los empleos del Estado que prestan sus servicios en las entidades u organismos de los niveles nacional, departamental, distrital, diferentes al Distrito Capital, municipal y sus entes descentralizados.

De esta manera, la cobertura de la carrera administrativa se amplió del nivel nacional a los empleos de las entidades y organismos allí señalados y sólo a partir de la expedición de esta ley, puede implemen-



DOCTRINA



tarse la carrera administrativa en el orden departamental y municipal, entre los cuales debe contarse la Universidad Industrial de Santander.

El Congreso de la República, expidió la Ley 30 de 1993, «por la cual se organiza el servicio público de la educación superior, la que contempla en su artículo 57 que «las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y planeación del Sector Educativo».

De otra parte, el inciso 3 del mismo artículo, determina el carácter especial de dicho régimen, cuando señala que él comprende la organización y elección de directivos, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales y oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal de acuerdo con la citada Ley 30.

A su vez, el artículo 29 ibídem en lo referente a la autonomía universitaria, estipula que ella consiste en:

a) Darse y modificar sus estatutos; b) Designar sus autoridades académicas y administrativas; c) Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos; d) Definir

y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión; e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos; f) Adoptar el régimen de alumnos y docentes y g) Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

De las disposiciones transcritas no se desprende que las universidades estatales u

**“...las universidades
estatales u oficiales, no
pueden establecer un
sistema de carrera
administrativa para el
personal administrativo
vinculado a ellas...”**

oficiales, por su régimen especial, o por su autonomía, puedan establecer un sistema de carrera administrativa para el personal administrativo vinculado a ellas, máxime cuando el artículo 79 de la tantas veces citada Ley 30, consagra que los estatutos generales de cada universidad deberá contener como mínimo y de acuerdo con **las normas vigentes sobre la materia**, los derechos, obligaciones, inhabilidades, situaciones administrativas y régimen disciplinario del personal administrativo, lo cual hace que dichos estatutos deba ceñirse a las normas generales contenidas en los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968, el Decreto Reglamentario 1950 de 1973, la Ley 13 de 1984, la Ley 27 de 1992, los Decretos 1222 y 1223 de 1992.

Se tiene entonces que para el caso particular consultado, se concluye lo siguiente:

1. La Universidad Industrial de Santander es un ente universitario autónomo del orden departamental, adscrito a la Gobernación del Departamento de Santander.

2. Que el Consejo Superior de la Universidad de Santander no tiene ni ha tenido competencia para expedir normas sobre carrera administrativa, porque como quedo dicho, sólo el Congreso o el Presidente de la República investido de facultades extraordinarias, son los competentes para hacerlo; por ello, el reglamento administrativo de dicha universidad, en lo que respecta al escalafón administrativo, no podrá producir efectos, ni otorgar derechos en dicha materia.

3. Que ni la autonomía administrativa ni el régimen especial de las universidades, da pie para que los Consejos Superiores de dichas instituciones puedan expedir normas referentes a carrera administrativa.

4. Que en consecuencia, a los empleados administrativos de la Universidad Industrial de Santander les son aplicables las disposiciones contenidas en la Ley 27 de 1992 y demás decretos que la desarrollan y reglamentan, específicamente el Decreto Ley 1222, los Decretos Reglamentarios 1223 y 1224 del mismo año.

*(Concepto de 15 de octubre de 1993. Comisión Nacional del Servicio Civil)

EMPLEO

DE

ASESOR

critérios para determinar su naturaleza

Dirección de Apoyo a la Comisión Nacional del Servicio Civil*

Se solicita se conceptúe sobre la naturaleza del cargo que viene desempeñando en la Tesorería de Rentas de ese municipio.

El artículo 125 de la Constitución Nacional señala, como regla general, que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera y exceptúa de ella a los de elección popular, a los de libre nombramiento y remoción que determine la ley y a los de trabajadores oficiales.

La Ley 27 de 1992, al clasificar los empleos de las entidades territoriales, determinó, en su artículo 4, cuáles de ellos

tienen el carácter de libre nombramiento y remoción, señalando en el numeral 1 los de Secretario General, Secretario y Subsecretario de Despacho, Director y Subdirector, Asesor, Jefe de Oficina, Jefe de Sección, Jefe de División, Jefe de Departamento, Secretario Privado y Jefe de dependencia, que tenga un nivel igual o superior a Jefe de Sección o los equivalentes a los anteriores. Estos empleos están referidos a la administración central de las entidades territoriales.

En el numeral 2 ibídem, se clasifican como de libre nombramiento y remoción los empleos de las entidades descentraliza-

das territoriales, entre ellos, el de Secretario de Junta.

Teniendo en cuenta el caso planteado en su consulta, es necesario precisar cuando un empleo, desempeñado por un profesional, cualquiera que sea la disciplina académica, pertenece al nivel asesor o al nivel profesional, para efectos de determinar si es de carrera administrativa o de libre nombramiento y remoción.

Técnicamente se considera que un empleo de asesor debe tener, por regla general, funciones que consistan en asistir y aconsejar directamente a los funcionarios que encabezan los organismos de la

DOCTRINA

administración y aquellos que hacen parte de los cuerpos asesores del Gobierno.

En cumplimiento de aquellas funciones generales, los empleos ubicados orgánicamente en el nivel asesor de manera específica, desarrollan esencialmente actividades relacionadas con la asesoría a las directivas en la formulación, la coordinación y la ejecución de las políticas y los planes generales de la entidad, y el aporte de elementos de juicio para la toma de decisiones en los asuntos propios de la institución.

La función general de los empleos pertenecientes al nivel profesional, por el contrario, consiste en la realización de investigaciones y en el desarrollo de actividades que implican la aplicación de conocimientos propios de la formación universitaria o profesional. Dentro de ese marco, el profesional de este nivel aplica conocimientos, principios y técnicas de una disciplina académica para generar nuevos productos y/o servicios; efectúa aplicaciones de los ya existentes y desarrolla métodos de producción; absuelve consultas sobre materias de competencia de la dependencia, de acuerdo con las disposiciones y las políticas institucionales, entre otras funciones.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que el desempeño del abogado o de otro profesional en cualquier empleo de la administración no le imprime el carácter de asesor aunque cumpla funciones de asesoría en asuntos propios de su conocimiento específico, como generalmente ocurre. Tal circunstancia no lo ubica automáticamente dentro del nivel asesor, ya que, como antes se dijo, la calidad de asesor se adquiere por el hecho de desempeñar un empleo que esté comprendido orgánicamente dentro del nivel que la legislación ha definido para las personas que realizan actividades de asesoría orientada a la concepción y a la formulación de las políticas institucionales o gubernamentales.

Para el caso en consulta, se tiene que una vez analizadas las funciones asignadas

“La función general de los empleos pertenecientes al nivel profesional, consiste en la realización de investigaciones y en el desarrollo de actividades que implican la aplicación de conocimientos propios de la formación universitaria o profesional.”

al empleo de abogado auxiliar -cobranzas y paz y salvos de la Tesorería de Rentas municipales de Manizales, éstas no se enmarcan dentro de las funciones que corresponden a un empleo del nivel asesor, puesto que ellas no están orientadas a la concepción y a la formulación de las políticas institucionales o gubernamentales, sino que se relacionan con la aplicación de conocimientos propios de la profesión de abogado y, por lo tanto, el empleo en estudio corresponde a uno del nivel profesional.

Aunque el Jefe de Personal del municipio de Manizales, según su afirmación, ha argumentado, para no expedirle el certificado que debe preceder a la inscripción extraordinaria, que su cargo no es de carrera administrativa porque «el abogado en cualquier cargo de la administración desempeña funciones de asesor», usted deberá diligenciar el formulario que se adoptó para el efecto y el Jefe de Personal, conforme con lo señalado en los artículos 7 y 11 del Decreto 1224 de 1993, está en la obligación de certificar si cumple o no con las condiciones o requisitos para ser inscrito extraordinariamente en la carrera administrativa.

De no ser favorable la certificación o en caso de no ser expedida dentro del término señalado en el inciso 2 del artículo 5 del citado Decreto 1224, esta norma permite a los empleados interesados acudir ante la Comisión Seccional del Servicio Civil correspondiente. De la decisión adoptada por este organismo podrá conocer, en segunda instancia, la Comisión Nacional del Servicio Civil en los términos y condiciones establecidos en el artículo 13 del precitado Decreto 1224.

Respecto de su inquietud relacionada con el servicio que la Tesorería Municipal presta a la Junta de Hacienda, en la cual usted hace las veces de Secretario, se tiene que para que un empleado que desempeñe funciones como tal, es decir de Secretario de Junta, quede excluido del escalafón de la carrera administrativa, se requiere que sea titular de ese empleo específico creado dentro de la planta de personal de una entidad descentralizada, más no porque las cumpla en otro organismo distinto a una entidad de esta naturaleza en virtud de una asignación de funciones, como es su caso.

*(Concepto del 8 de octubre de 1993. Dirección de Apoyo a la Comisión Nacional del Servicio Civil) 

Ley 27 de 1992

Sus términos son perentorios y de obligatorio cumplimiento

Dirección del Departamento Administrativo de la Función Pública*

Se consulta si de acuerdo con lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 1 del Decreto Ley 1222 de 1993 se pueden efectuar nombramientos provisionales por el término allí indicado, cuando no existe la posibilidad de convocar a concurso dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se realice el encargo o nombramiento, para manifestarle:

El Decreto Ley 1222 de 1993, al señalar las pautas generales a las cuales se deben ceñir las autoridades para efectuar los concursos o procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa, estableció en el inciso 1 del artículo 1 que mientras se efectúa la selección para ocupar un empleo de carrera, los empleados inscritos en el escalafón de la carrera administrativa, tendrán derecho preferencial a ser encargados de dichos empleos si llenan los requisitos para su desempeño. En caso contrario, podrán hacerse nombramientos provisionales que no podrán tener una duración superior a cuatro (4) meses, salvo que el nominador lo

prorroge antes de su vencimiento, por una sola vez y hasta por un término igual. De esta situación informará a la Comisión Seccional del Servicio Civil correspondiente, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, a efectos de que se ejerza la vigilancia a que haya lugar.

En el inciso 2 del mismo artículo, el citado Decreto Ley 1222, señaló que cuando se efectúe un encargo o se produzca un nombramiento provisional en un cargo de carrera, por encontrarse vacante definitivamente o por ser un cargo nuevo, el jefe del organismo **deberá convocar a concurso dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que se efectúe el encargo o se produzca el nombramiento.**

Ello significa que el término de treinta (30) días hábiles que la ley señala es para efectuar la convocatoria al concurso, más no para agotar el trámite del proceso de selección. **Este término es perentorio y de obligatorio cumplimiento**, por lo cual los nominadores no podrán modificarlo,

aún en presencia de circunstancias especiales como las planteadas en su consulta.

Cabe precisar que para la realización de los procesos de selección, además de lo establecido en el Decreto Ley 1222 de 1993, serán también aplicables las disposiciones sobre la materia contenidas en el Decreto Reglamentario 1950 de 1973 y en la Resolución 350 de 1982, emanada de este Departamento, en cuanto sean compatibles con aquel. En estas normas se señalan los términos mínimos a los que debe ajustarse la administración al realizar los correspondientes procesos de selección, lo que permite al nominador ampliarlos de acuerdo con las circunstancias que en cada caso se presenten.

Si bien es cierto que la convocatoria es ley para las partes y que sus bases no pueden ser cambiadas una vez iniciada la inscripción de aspirantes, también lo es que el artículo 5 del Decreto-Ley 1222 de 1993 permite variar algunos aspectos contenidos en ella, como son el sitio y la **fecha de recepción de las inscripciones**, y la

DOCTRINA

fecha, hora y lugar en que se llevará a cabo la aplicación de las pruebas, casos en los cuales debe darse aviso oportuno a los interesados.

De acuerdo con lo anterior, se considera que ante la necesidad de proveer empleos de carrera en el caso en consulta, su administración podrá hacerlo a través de nombramientos provisionales en los términos y condiciones señalados en el inciso del artículo 1 del citado Decreto-Ley 1222. Una vez provistos se deberán convocar a concurso dentro de los treinta (30) días hábiles

siguientes a la fecha de los nombramientos, lo cual podrá hacerse aún el último día del vencimiento de este término. Para continuar con el trámite del proceso de selección, la administración, teniendo en cuenta los plazos mínimos señalados en las normas arriba citadas, podrá adecuarlos a sus necesidades y circunstancias particulares.

Si dentro de los cuatro (4) meses, término de duración de la provisionalidad, no se ha agotado el proceso de selección para la provisión de los empleos en período de prueba, la ley autoriza al nominador

para prorrogar dicho término, antes de su vencimiento, por una sola vez, y hasta por un término igual.

Sin embargo, es necesario anotar que si vencido el término de la provisionalidad o de su prórroga, si la hubiere, no se ha seleccionado al titular del empleo, quien esté nombrado provisionalmente en él, quedará retirado automáticamente del servicio al producirse vacancia definitiva del empleo.

*(Concepto del 30 de septiembre de 1993. Dirección del Departamento Administrativo de la Función Pública) 

En el nivel territorial

Empleos de libre nombramiento y remoción son aquellos que tienen como función específica administrar bienes y/o valores

Comisión Nacional del Servicio Civil*

on relación a su comunicación mediante la cual solicita emitir concepto jurídico sobre la situación en que se encuentran los Pagadores de los Colegios Nacionales y Nacionalizados inscritos en la carrera administrativa antes de la vigencia de la Ley 27 de diciembre de 1992 y los que se han vinculado posteriormente a ella.

Para conceptuar la Comisión Nacional del Servicio Civil en sesión del día 25 de octubre del presente año, consideró:

Los Colegios Nacionales y Nacionalizados pertenecen al nivel nacional y por consiguiente las disposiciones atinentes a la clasificación de los empleos administrativos será la contenida en el artículo 1 de la Ley 61 de 1987. Donde al no hacerse referencia al cargo de Pagador, empleo materia de esta consulta, deberá entenderse que es de carrera administrativa.

Situación diferente ocurre, con la expedición de la Ley 27 de 1992, que en el artículo 4 y exclusivamente para el nivel

territorial dispuso una nueva clasificación a la consagrada para el nivel nacional (Ley 61 de 1987) y que en relación con el caso que usted plantea, tenemos el numeral 5 del mencionado artículo 4 de la Ley 27 de 1992 que dice:

Artículo 4. «De los empleos de carrera y de libre nombramiento y remoción. Los empleos de los organismos y entidades a que se refiere la presente ley son de carrera, con excepción de los de elección popular, los de período fijo conforme a la

DOCTRINA

Constitución y a la ley, los de libre nombramiento y remoción determinados en la Ley 61 de 1987, en los sistemas específicos de administración de personal, en los estatutos de las carreras especiales, y en el nivel territorial, los que se señalan a continuación:

1....

5. Los empleados que administren fondos, valores y/o bienes oficiales y que para ello requieran fianza de manejo.

En cuanto a los empleos de manejo la ley es muy clara al establecer que en el nivel territorial serán de libre nombramiento y remoción, los empleados que administren fondos, valores y/o bienes oficiales.

No obstante lo anterior, para determinar si un empleo, cuyas funciones de

acuerdo con el respectivo manual consisten en administrar fondos, valores y/o bienes oficiales, para cuyo ejercicio se requiera la constitución de fianza de manejo, es de libre nombramiento y remoción, es preciso entrar a definir el grado de responsabilidad de quienes los desempeñen, puesto que no todos los que tienen fianza de manejo administran fondos, bienes o valores estatales. En cambio, todos los que administran bienes y/o valores públicos requieren constituir fianza.

Existen empleos a cuyos titulares se les exige fianza de manejo, aunque no tienen las funciones de administrar valores o bienes, simplemente ayudan en el cuidado de éstos o colaboran con el administrador, como ocurre con los celadores, vigi-

lantes, empleados a quienes se les asigna dentro de sus funciones el manejo de una caja menor, auxiliares de tesorería, de recaudaciones, de almacenes o expendedores de especies venales. Otros por el contrario, tienen bajo su responsabilidad la administración directa de esos bienes, como ocurre con los tesoreros, recaudadores, pagadores y almacenistas, quienes necesariamente deberán tener fianza de manejo y estarán por fuera de la carrera administrativa. Pero quienes habiendo constituido fianza solamente colaboran con aquellos empleados responsables de la administración de bienes y/o valores, deberán ser de carrera administrativa. De ahí que el criterio para determinar si un empleo de esta naturaleza, independientemente de la denominación que tenga el cargo, es de carrera o de libre nombramiento y remoción es la administración y no la fianza.

Es importante dejar en claro que los pagadores de los colegios nacionales y nacionalizados, a que se hace referencia su consulta se rigen, en materia de administración de personal, por las normas generales, esto es, el Decreto Ley 2400 de 1968, por la Ley 61 de 1987 y por los que las modifiquen, sustituyan o adicionen y por el Decreto 3028 de 1989, en lo que respecta al proceso de selección.

La Ley 27 de 1992, en nada afecta los derechos de carrera de quienes se inscribieron en el escalafón con anterioridad a su expedición. Aquellas personas que ingresaron como pagadores a dichos establecimientos educativos, con posterioridad a la citada ley, sin que se hubiera realizado el correspondiente proceso de selección, sólo podrán inscribirse una vez se cumpla con este requisito, toda vez que el ingreso extraordinario a la carrera, contenido en el artículo 22 de la Ley 27 de 1992, reglamentado por el Decreto 1224 de 1993, no es predicable para los empleados objeto del presente estudio.

*(Concepto del 22 de noviembre de 1993. Comisión Nacional del Servicio Civil)



JURISPRUDENCIA

Participación en actividades políticas

de los empleados del Estado

Corte Constitucional*

Decide la Corte sobre la demanda incoada contra los numerales 16 y 17 del artículo 6 del Decreto 1647 de 1991, cuyo texto se transcribe:

«DECRETO 1647 DE 1991

(Junio 27)

Por el cual se establece el régimen de personal, la carrera tributaria, el sistema de planta y el régimen prestacional de los funcionarios de la Dirección de Impuestos Nacionales, se crea el Fondo de Gestión Tributaria y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 35 de la Ley 49 de 1990 y oída la comisión de consulta de que trata el artículo 80 de la misma ley.

DECRETA:

(...)

Artículo 6. A los funcionarios de la tributación les está prohibido:

(...)

16. Sin perjuicio de ejercer libremente el derecho del sufragio, desarrollar actividades partidarias. Se entiende por tales, aceptar la designación a formar parte de directorios y comités de partidos políticos, aun cuando no se ejerzan las funciones correspondientes e intervenir en la organización de manifestaciones o reuniones públicas de los partidos.

17. Pronunciar discursos o conferencias de carácter partidario y comentar por medio de periódicos, noticieros u otros medios de información, temas de la misma naturaleza».

Señala el demandante que el artículo 127, inciso 3, de la Constitución permite en forma expresa la participación en actividades políticas a aquellos empleados del Estado o de sus entidades descentralizadas (entre los cuales se incluyen los funcionarios de la tributación) que no ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, ni cargos de dirección administrativa o que

no se desempeñen en los órganos judicial, electoral o de control.

Recuerda, que al tenor del precepto constitucional, «los empleados no contemplados en esta prohibición podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley».

Concluye, por tanto, que las disposiciones acusadas son incompatibles con la Constitución.

III. Concepto del Procurador General

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que se declare inhibida para resolver por cuanto, a su juicio, las normas acusadas fueron derogadas por la Constitución y, en consecuencia, hay sustracción de materia.

Dice el Ministerio Público:

«Se evidencia (...) una innovación en el campo del derecho público colombiano, al concedérsele a determinada clase de empleados -no a todos- el derecho de participar en la actividad política de los partidos.

Aún más, cabe pensar que la nueva Constitución como expresión que es de las nuevas circunstancias políticas que caracterizaron el desmonte del Frente Nacional quiso ser bajo ciertos respectos menos restrictiva en lo que atañe a la participación en política de todos los funcionarios públicos.

Los llamados gobiernos de hegemonía que marcaron con su impronta patrimonialista y de exclusión política (inclusive violenta) de la oposición, la historia política del presente siglo y que concluyeron con el absurdo de la guerra civil liberal-conservadora de finales de los años cuarenta y comienzos de los años cincuenta, generaron una angustiosa conciencia nacional sobre la necesidad de despolitizar la gestión estatal. La despolitización partidista de los gobiernos y del Estado en general, en que consistieron el Frente y el Post-Frente Nacional (Gobiernos de responsabilidad compartida), estuvo sin embargo acompañada de una peligrosa apoteosis del clientelismo.

La Asamblea Nacional Constituyente debió encarar simultáneamente ambos retos. Para ella se trataba de un lado, de favorecer la repolitización partidista, de manera que regresáramos a través de la dinámica gobierno-oposición, al ejercicio pleno de la democracia; y de otro, de poner freno al cáncer del clientelismo.

Lo último lleva implícito el imperativo -constitucionalizado- de prohibir y castigar aquellas modalidades de la participación en política que favorecen la apropiación clientelista de la cosa pública por parte de las distintas colectividades políticas, pero sobre todo el favorecimiento de candidaturas, etc. (art. 110, 123 inc.3). Lo primero en cambio, lleva implícita la necesidad de aceptar que los partidos de gobierno en cuanto articulados a la manera de gobiernos de partido tengan frente a los electores y frente a la comunidad en general la responsabilidad de presentar informes de sus ejecutorias etc., que no constituyen intervenciones indebidas en la política en la medida en que no configuren participa-

ción protagónica en la vida de los partidos, ni en las controversias políticas inter e intrapartidistas en torno a candidaturas, etc. (C.P. Título IV de la Participación Democrática y de los Partidos Políticos).

De todas maneras, en lo que atañe a las normas objeto de la demanda, salta a la vista, que la preceptiva constitucional reproducida reformó, como modalidad derogatoria, para los empleados no comprendidos dentro del inciso segundo la normatividad que prohibía a estos desarrollar actividades partidarias, entre otras el artículo 10 del Decreto 2400 de 1989, 1 de la Ley 85 de 1981, 15 de la Ley 13 de 1984, 201 del Código Electoral y obviamente, los numerales 16 y 17 del artículo 6 del Decreto 1647 de 1991, hoy acusados, disposiciones soportadas todas en el mandato del artículo 62 de la Constitución de 1986 también derogado.

Retomando la premisa inicial y el contexto anterior, lo procedente es concluir que frente a los numerales impugnados, ha operado el instituto de la derogatoria, toda vez que la generalidad de la hipótesis normativa entró en pugna con el texto nuevo constitucional, lo que afecta no sólo su vigencia sino también su validez.

Así las cosas, lo procedente será pedirle a la Corte que se inhiba de fallar de fondo la cuestión, por no hallarse vigente lo acusado.

Sin embargo, el pronunciamiento en este sentido de esa Corporación, deberá tener efecto expansivo aplicable a toda preceptiva legal o de cualquier orden que esté en abierta contradicción con el texto constitucional como garantía misma de certeza jurídica».

IV. Consideraciones de la Corte Constitucional

Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver en definitiva acerca de lo planteado en la demanda, pues los numerales objeto de ella hacen parte de un decreto expedido por el Presidente de la

República en ejercicio de facultades extraordinarias (artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política).

La Corte no acogerá la propuesta del Procurador General en el sentido de abstenerse de resolver sobre el fondo de lo demandado, pues entiende que el actor ha acudido a la Corporación precisamente para obtener certeza respecto a la conformidad de las disposiciones demandadas con la Constitución Política.

La sustracción de materia se daría en este caso, tal como la invoca el Ministerio Público, precisamente a partir del presupuesto de la oposición entre tales normas y las de la Carta, lo cual exigiría una comprobación acerca de que ello es así y, en consecuencia, sería contradictorio un fallo que, basado en ese argumento, concluyera en la inhibición.

Si la Corte Constitucional encuentra que una disposición sometida a su juicio entra en colisión con los preceptos fundamentales, debe declararlo, máxime cuando al hacerlo define una inquietud pública acerca de si la regla cuestionada permanece vigente a la luz de los nuevos mandatos constitucionales. Estos -recuérdese- tienen una fuerza normativa superior y, al entrar en vigencia, derogan o modifican, según el caso, las normas del ordenamiento jurídico anterior con las cuales no coinciden.

Además ha sido reiterada la jurisprudencia constitucional reciente al afirmar que, aun en los eventos en que la norma demandada se encuentre derogada, se justifica la decisión de la Corte en lo que respecta a su constitucionalidad.

Se ha señalado al respecto:

«Ahora bien, la Corte discrepa de la tesis según la cual la llamada sustracción de materia debe conducir necesariamente a un fallo inhibitorio, pues la importancia del control constitucional no reside únicamente en el efecto inmediato sobre la futura ejecutabilidad de la norma atacada sino que se extiende al establecimiento de una doctrina por medio de la cual el organismo encargado de velar por el imperio de la

JURISPRUDENCIA

**La Corte no acogerá
la propuesta del
Procurador General
en el sentido de
asbtenerse de
resolver sobre el
fondo de lo
demandado, pues
entiende que el actor
ha acudido a la
Corporación
precisamente para
obtener certeza
respecto a la
conformidad de las
disposiciones
demandadas con la
Constitución Política**

Carta Política señala el alcance e interpretación de los principios y preceptos que la integran.

Aun en el caso de pronunciamientos relativos a normas que han perdido su vigencia formal, la doctrina constitucional tiene el efecto de fijar los criterios que deban observar en el futuro quienes gozan de competencia en el proceso de creación y aplicación de las normas jurídicas en sus distintos niveles, pues aquella emerge como criterio auxiliar».

(...)

«No puede, entonces, erigirse el argumento de la sustracción de materia, como sucedió en el pasado, en obstáculo infranqueable para que la jurisdicción constitucional cumpla cabalmente el trascendental cometido que tuvo a bien confiarle el propio constituyente».

(Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. 416 del 18 de junio de 1992).

En reciente fallo se reiteró:

«Inicialmente esta Corporación ha señalado que su deber es, en principio, el de fallar en todo caso de demandas ciudadanas contra las leyes o contra los decretos leyes, no obstante que la disposición acusada haya perdido su vigencia, siempre con fundamento en el alto magisterio moral que le corresponde y dadas sus funciones de guardiana de la supremacía y de la integridad de la Carta, y porque la simple sustracción de materia no es óbice definitivo para que esta corporación deje de cumplir sus altas tareas.

En concepto de la Corte, las violaciones a la constitución causadas con ocasión de los actos asignados a su conocimiento de modo preciso y estricto por los artículos 241 y 242, son el objeto de la actividad judicial de control que se le asigna de modo prevalente (...)

(Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-103 del 11 de marzo de 1993. Magistrado ponente: Dr. Fabio Morón Díaz).

Si la sustracción de materia no estorba el ejercicio del pleno control de constitucionalidad entratrándose de leyes derogadas por otras, menos aún puede alegarse como motivo para la inhibición en la sentencia o para la negativa de curso a la demanda cuando cabalmente lo que se pone en tela de juicio es la subsistencia de la norma acusada frente a la Constitución por considerar el actor que sus contenidos son opuestos.

Deben reiterarse ahora las apreciaciones de la Corte en el enunciado sentido, con mayor razón si se tiene en cuenta que los preceptos atacados están produciendo efectos y que su aplicación comporta la imposición de sanciones disciplinarias y aun penales cuando se establezca y pruebe que un empleado ha incurrido en las faltas que allí se contemplan.

La participación de servidores públicos en actividades políticas

Objetivo primordial de la Carta Política de 1991 fue el de crear las condiciones institucionales indispensables para incrementar y desarrollar los mecanismos de participación democrática. Así lo declara el Preámbulo de la Constitución y lo consignan expresamente numerosas disposiciones, entre otras las consagradas en los artículo 1 y 2 -la participación como característica y fin esencial del Estado-; 3 -la titularidad de la soberanía en cabeza del pueblo, que la ejerce directamente o por medio de sus representantes-; 40 -derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político-; 95 -deber de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país-; 99 y 100 -ejercicio de derechos políticos-; 103 a 106 -mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía-; 107 a 111 -partidos y movimientos políticos-; 112 -estatuto de la oposición-; 155 -iniciativa popular legislativa-; 170 -derogatoria de leyes por voto popular-; 258 a 263 -sufragio y elecciones-; 303 y 314 -elección popular de gobernadores y alcaldes-; 374 a

379 -participación popular en reformas constitucionales-.

De acuerdo con una de las normas mencionadas, la del artículo 40 de la Constitución, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y, para hacer efectivo este derecho, puede, además de elegir y ser elegido, tomar parte de elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, entre otras actividades.

El artículo 95 *ibídem* señala como deber del ciudadano el de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.

Con estas normas y con la del artículo 127, inciso 3, buscó la Constitución abrir nuevas oportunidades de practicar la democracia.

Y es que, como ya lo subrayó esta Corte en Sentencia No. T-03 del 11 de mayo de 1992, el principio de la participación se constituye en elemento esencial dentro de la filosofía política que inspira la Carta y en sustento innegable de las nuevas instituciones. El texto de la papeleta mediante la cual el pueblo colombiano votó el 27 de mayo de 1990 por la convocatoria de una Asamblea Constituyente tenía por único propósito expreso el de «fortalecer la democracia participativa».

En el informe -Ponencia para primer debate en la Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, titulado «Carta de derechos, deberes, garantías y libertades», el Delegatario Diego Uribe Vargas expresa en torno a los derechos políticos:

«La enumeración de los derechos políticos de los ciudadanos es modalidad propia de la estructura democrática y corresponde al estilo didáctico en que se ha redactado la nueva Constitución, a fin de que el ciudadano pueda identificar con facilidad tanto sus derechos, como los deberes que le son correlativos. El elegir y ser

elegido, el tomar parte en las elecciones, plebiscitos, referendums, consultas populares y otras formas de participación democrática, rompen el viejo esquema de la participación ciudadana restringida a los días de elecciones, abriéndole paso a la verdadera democracia participativa, que se consagró como finalidad en la papeleta del 9 de diciembre y que dio origen a la Asamblea Nacional Constituyente.

El construir (sic) partidos, movimientos y agrupaciones políticas, sin restricción alguna, el formar parte de ellos libremente y difundir sin limitaciones sus ideas y programas, resume, no sólo lo que respecta al ejercicio mismo de los derechos políticos, sino que desarrolla otras prerrogativas que son propias de la función pública y de la práctica de los derechos consagrados en la Carta. El revocar el mandato de los elegidos según lo previsto en la Constitución y en la ley, el tener iniciativa en las corporaciones, el acceder a cargos en la administración y el interponer acciones públicas en defensa de la Carta y de las leyes, completan el cuadro de derechos políticos, que en este artículo (hacía referencia al proyecto del actual artículo 40 C.N.) se catalogan y ordenan» (Cfr. Gaceta Constitucional No. 82. Mayo 25 de 1991. Página 12).

El Constituyente Fernando Carrillo Florez, en el Informe presentado a la Asamblea sobre conclusiones y recomendaciones acerca de los objetivos de la participación, destacaba como el primero entre éstos el de «realizar el ideal del Estado democrático de Derecho, permitiendo el acceso de todo ciudadano a la toma de decisiones políticas» y concluía: «La Democracia Participativa es un concepto teórico que busca en la práctica la actualización del control político sobre el poder, en esquemas de intervención directa del ciudadano» (Cfr. Gaceta Constitucional. No. 107. Junio 24 de 1991. Pág. 8).

En el Informe-Ponencia titulado «Partidos, Sistema Electoral y Estatuto de la Oposición», los constituyentes Horacio

Serpa Uribe, Augusto Ramírez Ocampo y Otto Patiño Hormaza señalaban, en torno a los partidos políticos:

«El hilo conductor de la nueva Carta Fundamental es sin duda el de la democracia participativa dentro de los cauces de un amplio pluralismo, tal como lo enuncia el mandato que recibimos en las urnas el pasado 9 de diciembre. Elemento esencial para la realización de dichos conceptos son los partidos y movimientos políticos que además de expresar el pluralismo ideológico son instrumentos para la formación y la manifestación de la voluntad popular. La gran mayoría de proyectos que tratan el tema coinciden en la necesidad de institucionalizarlos en función de principios de organización democrática y del respeto a la Constitución y las leyes, sin que estos parámetros rectores puedan interpretarse como limitaciones a la libertad que tiene todo nacional (esta acepción excluye a los jóvenes menores de edad) para concurrir a la organización de partidos y movimientos y para afiliarse o retirarse de ellos». (Cfr. Gaceta Constitucional. No. 56. Abril 22 de 1991. Pág. 8).

Es claro que el tema específico de la participación de los servidores públicos en actividades partidistas, que constituye objeto del presente proceso, no puede comprenderse a cabalidad ni es posible hacer adecuada interpretación del actual régimen constitucional sobre la materia sin tener en cuenta los referidos criterios directrices del ordenamiento superior, en cuya virtud se quiso ampliar, profundizar y extender los instrumentos y las vías de efectiva participación política.

El artículo 62 de la Constitución anterior, tal como quedó después del plebiscito del 1 de diciembre de 1957 (artículo 6), establecía de modo perentorio:

«(...)

A los empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de

JURISPRUDENCIA

los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho del sufragio.

El quebrantamiento de esta prohibición constituye causal de mala conducta».

Era una prohibición general y absoluta que, para tales empleos, no admitía excepciones distintas de la correspondiente al voto.

También lo era la del artículo 178, adoptado en la Reforma Constitucional de 1945, respecto de los empleados judiciales y del Ministerio Público:

«Los funcionarios de la rama jurisdiccional y los empleados subalternos de la misma, así como los del Ministerio Público, no podrán ser miembros activos de partidos políticos, ni intervenir en debates de carácter electoral, a excepción del ejercicio del sufragio. La desobediencia a este mandato es causal de mala conducta que ocasiona la pérdida del empleo».

La tendencia a modificar estos criterios, especialmente en cuanto a los trabajadores estatales de la rama administrativa, fue muy clara en varias de las propuestas que se formularon a la Asamblea Nacional Constituyente. Así puede verse, por ejemplo, en el Informe-Ponencia últimamente citado, que en la parte pertinente señalaba:

«En cuanto a la participación en política de los empleados públicos, proponemos mantener la prohibición actual para aquellos que detentan jurisdicción y mando o cargos de dirección administrativa en la rama ejecutiva. De esta manera, y desde luego dentro de la aplicación de la carrera administrativa en todos los niveles de la administración, los empleados subalternos podrán ejercer todos sus derechos políticos sin que se vea involucrada la imparcialidad que debe reinar en esta materia por parte de la administración pública cuyos poderes ejercen funcionarios de rango superior. La prohibición se mantiene para todos los ciudadanos al servicio de la

rama jurisdiccional, el órgano electoral que proponemos y los organismos de control».

Conviene, para los fines de esta providencia, reproducir el análisis efectuado por la Sala Primera de Revisión de la Corte (Sentencia No. T-3438 del 1 de julio de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), en torno a los antecedentes constitucionales de la disposición en vigor sobre la materia:

«4. En la comisión tercera encargada de redactar el articulado sobre la estructura del Estado tuvo especial importancia el tema del régimen del servidor público. Los debates estuvieron marcados por la idea de la modernización de la administración y de la eliminación de viejas prácticas clientelistas propiciadas por los servidores públicos, consideradas como causa de inmoralidad y descrédito de las instituciones del Estado.

En el marco de estas preocupaciones tuvo lugar la polémica sobre la intervención en política de los empleados públicos, que finalmente daría lugar a la votación del artículo 127 de la Constitución.

La discusión puso en evidencia la existencia de dos posiciones encontradas. La primera de ellas era partidaria de la prohibición constitucional como regla general; la segunda, en cambio, prefería la permisibilidad constitucional como regla general.

5. Los principales defensores de la tesis según la cual la participación en política de los funcionarios públicos, en cualquiera de sus manifestaciones y para toda clase de servidores del Estado, debía estar prohibida, fueron los delegatarios Hernando Yepes y María Teresa Garcés, quienes presentaron el siguiente texto a consideración de la plenaria:

«Artículo 5. A los servidores públicos les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas sin perjuicio que ejerzan

el derecho al sufragio. El quebrantamiento de esta prohibición constituye causal de mala conducta».

6. Por otra parte estaban los partidarios de que se permitiera como regla general la participación en política de los empleados públicos.

En este grupo existían dos tendencias: la primera de ellas consideraba que cualquier excepción a la regla general de la participación debía estar consagrada en la Constitución y al respecto presentaron el siguiente texto:

«Artículo 5. A los funcionarios públicos que detentan jurisdicción y mando o cargo de dirección administrativa, así como todos los que están vinculados a la rama jurisdiccional, la electoral y los mecanismo de control les está prohibido tomar parte en las actividades de partido o movimientos políticos, en las controversias políticas e intervenir en debates de carácter electoral sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. El quebrantamiento de esta prohibición será causal de mala conducta».

La segunda tendencia del grupo de los partidarios de la permisibilidad, sostenía que correspondía al legislador establecer todo lo relacionado con la posibilidad de la participación en política de los funcionarios públicos. Entre los defensores de esta idea se encontraban los constituyentes Jesús Pérez, Eduardo Espinosa, así como la propuesta de la Cámara de Representantes y la del gobierno nacional.

De acuerdo con esta opinión el Constituyente Abel Rodríguez propuso el siguiente artículo:

«Artículo 14: La ley fijará las condiciones para la participación de los servidores públicos en política...

«Esta propuesta constituye un significativo avance frente al régimen vigente, en el sentido de permitirle el ejercicio pleno de los derechos políticos de los

ciudadanos, no obstante su vinculación al Estado; conscientes eso sí que la autoridad de la cual pueden estar investidos no puede constituirse en elemento al servicio de una causa o partido. En consecuencia y con el ánimo de que pueda realizarse un desmonte parcial de la prohibición actual se ha trasladado al legislador la fijación de condiciones y requisitos para la participación de los servidores públicos en política».

7. Luego de este debate, la mayoría de constituyentes fueron partidarios de abolir la prohibición que se tenía a todos lo empleados públicos de intervenir en política. Se pensó que la prohibición era demasiado restrictiva, que si bien frente a ciertos funcionarios se justificaba la prohibición, frente a otros no era razonable y podía conducir a excesos e injusticias.

Fue así como el constituyente Carlos Rodado Noriega presentó una propuesta sustitutiva del artículo 14 presentado por la comisión tercera, según la cual se le defería a la ley la reglamentación de la intervención política de los servidores públicos, el texto sustitutivo fue el siguiente:

«Artículo 14. La ley fijará las condiciones para la participación de los servidores públicos en actividades políticas, salvo en los casos de los funcionarios que detenten jurisdicción o mando o dirección administrativa o de la rama jurisdiccional, la electoral y los organismos de control. Con todo el servidor público que induzca o presione indebidamente a cualquier persona natural o jurídica, para que respalde una causa o campaña política perderá el empleo e incurrirá en derechos y funciones por el término de cinco años»

Como se ve, la propuesta conciliaba la idea de la prohibición taxativa para ciertos funcionarios públicos con la idea de la permisión regulada por la ley.

Fue sometida a votación y aprobada, con algunas modificaciones de carácter

La ley fijará las condiciones para la participación de los servidores públicos en actividades políticas, salvo en los casos de los funcionarios que detenten jurisdicción o mando o dirección administrativa o de la rama jurisdiccional, la electoral y los organismos de control

gramatical, en la sesión plenaria del 18 de junio de 1991, en el capítulo de los partidos y movimientos políticos. El texto aprobado fue el siguiente:

«Artículo 6. A los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o administrativa, o se desempeñen en los órganos judicial, electoral y de control, les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos o movimientos y en las

controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.

Los empleados no contemplados en esta prohibición podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley».

En la plenaria del 1 de julio se decidió incluir dentro del artículo de incompatibilidades del servidor público este artículo que estaba disgregado de este capítulo, donde la prohibición de intervenir en política se convirtió en la excepción dentro de la regla y será al legislador a quien le corresponderá establecer la forma de acceso de los servidores públicos al plano de la actividad política».

Por ello, la Corte Constitucional ha reiterado el concepto de participación como derecho fundamental y como uno de los conceptos con mayor arraigo en la Constitución de 1991:

«No puede ser ajeno a la garantía constitucional de los derechos esenciales del hombre el ejercicio cierto de los que se enmarcan dentro del ámbito de la participación política, ya que estos también son inherentes a la naturaleza humana, la cual exige, como algo derivado de su racionalidad, la opción de tomar parte en el manejo de los asuntos públicos. Ello, desde luego, sobre la base de que exista con el Estado el vínculo de la nacionalidad y de que se cumplan los requerimientos constitucionales y legales para su ejercicio» (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-03 del 11 de mayo de 1992).

«Los derechos políticos de participación (C.P. Art. 40) hacen parte de los derechos fundamentales de la persona humana. El hombre sólo adquiere su real dimensión de ser humano mediante el reconocimiento del otro y de su condición inalienable como sujeto igualmente libre. Los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen

JURISPRUDENCIA

una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona (C.P. Art. 16), el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo (C.P. Preámbulo. Art. 2) (Cfr. Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-439. 2 de junio de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Los tres últimos incisos del artículo 127 de la Constitución plasman el texto votado en la Plenaria de la Asamblea Nacional constituyente el 1 de julio de 1991 por cincuenta y tres votos a favor, según certificación expedida el 16 de julio del mismo año por el Secretario General de aquella, referente a los artículos, parágrafos o incisos omitidos en la codificación constitucional publicada en la Gaceta correspondiente al número 114.

Ordena dicha norma:

«Artículo 127

(...)

A los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa, o se desempeñen en los órganos judicial, electoral, de control, les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.

Los empleados no contemplados en esta prohibición podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley.

La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta».

Del mandato constitucional transcrito se deducen sin dificultad los principios aplicables al asunto del que se ocupa la Corte.

1. La prohibición de tomar parte en las actividades de los partidos y movi-

mientos y en las controversias políticas no es general para los servidores del Estado y de sus entidades descentralizadas, sino que únicamente cobija a quienes encajen dentro de las hipótesis planteadas en la norma, cuyo alcance es, por lo tanto, restringido.

La regla general consiste hoy en permitir tales actividades aun a los servidores públicos, con las siguientes excepciones:

a. Aquellos que -bien al servicio del Estado o de sus entidades descentralizadas- ejercen jurisdicción, autoridad civil o política o cargos de dirección administrativa. Se trata únicamente de aquellos empleados que **adoptan decisiones** en cualquiera de los campos dichos;

b. Quienes integran la rama judicial, o los órganos electoral o de control. Aquí no interesa el nivel del cargo que se desempeñe sino el papel que juega, dentro de la organización del Estado, el cuerpo al que se pertenece. Se trata de una garantía adicional de plena imparcialidad e independencia del empleado.

2. En todo caso, no resulta afectado, el ejercicio del derecho al sufragio.

3. Los empleados no comprendidos en la prohibición están autorizados expresamente por la propia Constitución para participar en esas actividades y controversias. Se deja en cabeza de la ley la definición de **las condiciones** en que ello se haga, pero no la potestad de extender la prohibición más allá de la previsión constitucional.

En consecuencia, por tal ejercicio no pueden ser inculcados ni penados, mientras se ajusten a la Constitución y a la ley. En otras palabras, después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, para tales servidores públicos ha cambiado radicalmente la situación, pues ya no enfrentan la tajante prohibición señalada en la Carta Política anterior.

4. En concordancia con la mayor libertad de acción que se reconoce y para

impedir su ejercicio abusivo, se sanciona, ya no la participación del empleado en actividades y controversias políticas, sino el uso del empleo como medio de presión sobre los ciudadanos para favorecer una determinada causa o campaña.

Es natural que así suceda, pues la Constitución amplió considerablemente la base de la participación y la extendió a personas que antes de su vigencia la tenían claramente restringida, pero a la vez fue exigente y estricta con los servidores públicos titulares del derecho, buscando preservar la necesaria imparcialidad del aparato estatal en el proceso político y la prevalencia del bien general de la colectividad sobre los intereses de partidos y de grupos.

Ello resulta, además del precepto constitucional en comento, de la perentoria advertencia consagrada en el artículo 123 de la Carta: «Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento».

De allí se deduce que el abuso en que incurra un servidor público en esta materia tenga que ser drásticamente sancionado con arreglo a la ley (artículo 124. C.N.), la cual también tiene a su cargo la fijación de los límites y forma en que habrá de ejercitarse el derecho de participación concedido por el Constituyente (artículo 127, numeral 3). El fundamento de esa responsabilidad aparece en el artículo 6 de la Constitución, en el cual se dispone que los servidores responden ante las autoridades no solamente por infringir la Carta Política y las leyes sino por omisión o extralimitación en sus funciones.

El artículo 209 de la Constitución, aplicable a los servidores públicos mencionados en la norma que se examina, define con claridad el ámbito de la función administrativa y declara que ella está al servicio de los intereses generales, señalando la

imparcialidad como uno de los principios en los cuales se fundamenta.

Como repetidamente lo ha sostenido la Corte Constitucional, la Carta Política no ha plasmado derechos absolutos y, por tanto, a nadie le es posible alegar en su favor uno de ellos para sacrificar el bien de todos. Así, el ejercicio del derecho de participación política no constituye argumento para usar de manera indebida o con parcialidad el cargo o los elementos destinados al servicio público.

Considera la Corte que existen lindes precisos, fijados por la misma Constitución, entre el derecho individual que, como personal tiene el servidor público cobijado por el inciso 3 del artículo 127 de ella -que le permite tomar parte en actividades y controversias políticas en las condiciones que señale la ley- y la actividad que, servidor público, desarrolla, la cual está exclusivamente enderezada al cumplimiento de las funciones que le imponen la Constitución, la ley y el reglamento (artículos 122, 123 y 209 C.N.).

Por ello, abusa de sus derechos el empleado o funcionario que utiliza los elementos de su despacho para hacer proselitismo o para desempeñar en cualquier sentido la actividad política, el que dispone del tiempo de servicio u horario de trabajo para gestionar ese tipo de intereses; el que usa con los mismos fines información reservada tomada de los archivos de la entidad pública a los cuales tiene acceso por razón de su cargo; el que ejerce sus competencias de modo tal que inclina la balanza del aparato estatal a favor de una determinada corriente o movimiento político.

En fin, la participación en política -hoy permitida por la Constitución en los términos dichos- no dispersa al servidor del Estado del cumplimiento de sus deberes constitucionales ni puede interferir con la actividad pública y si acontece que estos principios resultan contrariados en la prác-

tica, se tiene un abuso del derecho, sancionable con arreglo a la leyes. Ello explica normas con la del inciso final del artículo 127 y la del artículo 110, a cuyo tenor está prohibido a quienes desempeñen 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. El incumplimiento de cualquiera de estas prohibiciones -dice la norma- será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura.

Las disposiciones acusadas

El artículo acusado, que hace parte de un decreto con fuerza de ley expedido con anterioridad a la vigencia de la Constitución, establece en sus numerales 16 y 17 dos prohibiciones para los funcionarios de la tributación, independientemente de su categoría y atribuciones específicas: la de «desarrollar actividades partidarias» y la de «pronunciar discursos o conferencias de carácter partidario y comentar por medio de periódicos, noticieros u otros medios de información, temas de la misma naturaleza». El primero de tales preceptos define como actividades partidarias: «aceptar la designación a formar parte de directorios y comités de partidos políticos, aún cuando no se ejerzan las funciones correspondientes, e intervenir en la organización de manifestaciones o reuniones públicas de los partidos».

Una simple confrontación de los actos prohibidos en las disposiciones demandadas y de los sujetos a los cuales se aplican con las enunciadas previsiones constitucionales muestra a las claras que aquellas no son compatibles con éstas.

En efecto, desde el punto de vista material hay coincidencia, pues «desarrollar actividades partidarias» es lo que, en el lenguaje del nuevo Ordenamiento Fundamental, se entiende por «tomar parte de las actividades de los partidos y movi-

mientos (políticos)», al paso que «pronunciar discursos o conferencias de carácter partidario» y comentar sobre temas políticos en los medios de información son formas de participación en las controversias políticas a que alude el artículo 127 de la Constitución y corresponden, además, al ejercicio de la libertad -garantizada por la Constitución (artículo 20) a toda persona- de expresar y difundir su pensamiento y opiniones. Los dos tipos de conductas están comprendidos en el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación del poder político, particularmente en lo que hace a la constitución de partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna -salvo las excepciones que están contempladas en la misma Carta-, la libre integración a ellos y la difusión de sus ideas y programas (artículo 40, numeral 3, de la Constitución).

Por el aspecto subjetivo es evidente que entre el alcance de una y otra forma -la del artículo 127 de la Constitución y la del precepto impugnado- media la diferencia que hay entre el género y la especie: cuando la constitución dispone que «los empleados no contemplados en la prohibición podrán participar en dichas actividades y controversias» alude a los del Estado y a los de sus entidades descentralizadas, dentro de los cuales están comprendidos indudablemente los de la tributación, quienes pertenecen a la Dirección de Impuestos Nacionales cuyo régimen de personal fue establecido por el Decreto 1647 de 1991.

Aplicando a estos trabajadores el mandato constitucional, habrá de concluirse: los empleados de la tributación que no ejerzan cargos de dirección administrativa pueden participar en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas en las condiciones que señale la ley.

Infiérese de lo dicho que el artículo 6 del Decreto 1647 de 1991 es inconstitucio-

JURISPRUDENCIA

nal en sus numerales 16 y 17 en cuanto cobija con la prohibición de tomar parte en actividades partidistas y en controversias políticas a todos los empleados de la tributación sin distinguir entre ellos, como sí lo hace la Carta Política de 1991, a cuyo tenor dichas posibilidades de participación política están vedadas únicamente a los servidores públicos taxativamente enunciados en su artículo 127, inciso 2, pues los demás gozan de autorización para hacerlo en las condiciones que señale la ley. Se repite que la tarea de ésta se halla circunscrita por la norma constitucional a estatuir las condiciones dentro de las cuales pueden desarrollarse las actividades en mención, esto es el modo, tiempo y lugar en que resulta posible llevarlas a cabo, pero de ninguna manera para ampliar el radio de las prohibiciones constitucionales.

Así, pues, los numerales en cita habrán de ser declarados inenajenables en lo que se relaciona con servidores públicos no incluidos en la prohibición del artículo 127, inciso 2, de la Constitución.

Adviértase que la inconstitucionalidad definida por la Corte no implica que los servidores públicos aludidos en tales normas queden todas automáticamente habilitados para el ejercicio de las enunciadas actividades políticas, pues como los demás empleados estatales quienes encuadren en las categorías que contempla el artículo 127, inciso 2, de la Carta, están excluidos de aquellas. Por otra parte, la prohibición de utilizar los empleos para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña determinada cobija a la totalidad de los empleados al servicio del Estado.

Finalmente, debe recordarse que el ejercicio efectivo y concreto de la autorización constitucional prevista para los empleados no cobijados por las señaladas limitaciones, depende de las condiciones que señale la ley.

Unidad normativa

Dispone el artículo 6 del Decreto 1067 de 1991:

«Artículo 6.

(...)

La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales».

En el presente caso se encuentra que los artículos 10 del Decreto 2400 de 1968, parcialmente, 15, numeral 20, de la Ley 13 de 1984 y 158 del Código Penal, aplicables a servidores públicos, consagran prohibiciones cuyo contenido material es exactamente el mismo de los numerales 16 y 17 del artículo 6 del Decreto 1647 de 1991 que se declararán inconstitucionales, sin excluir a aquellos servidores que el artículo 107, inciso 3, de la Constitución excluye expresamente, por cuanto no establecen distinción alguna.

En efecto, dice el artículo 10 del Decreto 2400 de 1968 en la parte pertinente:

«Artículo 10. Asimismo a los empleados les está prohibido, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho del sufragio, desarrollar actividades partidarias. Se entiende por tales, **aceptar la designación o formar parte de directorios y comités de partidos políticos aun cuando no se ejerzan las funciones correspondientes; intervenir en la organización de manifestaciones o reuniones públicas de los partidos; pronunciar discursos o conferencias de carácter partidario y comentar por medio de periódicos, noticieros y otros medios de información, temas de la misma naturaleza;** tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones en contra; coartar por cualquier clase de influencia o presión la libertad de opinión o de sufragio de los subalternos». (Subraya la Corte)

Por su parte, el numeral 20 del artículo 15 de la Ley 13 de 1984 dispone:

«Artículo 15.

(...)

En todo caso dan lugar a destitución las siguientes faltas:

(...)

20) Formar parte de comités, juntas o directorios políticos, o intervenir en debates o actividades de este carácter»

Lo propio ocurre con el artículo 158 del Código Penal, que en su parte pertinente preceptúa:

«Artículo 158. Intervención en política. El empleado oficial que forma parte de comités, juntas o directorios políticos o intervenga en debates o actividades de este carácter, incurrirá en interdicción de derechos y funciones públicas de uno a tres años».

Habida cuenta de la unidad de materia, las aludidas disposiciones serán declaradas inconstitucionales en lo que respecta a los servidores públicos a quienes la Carta no prohíbe ejercer el derecho de participación en política.

(Extracto de la sentencia C-454 del 13 de octubre de 1993. Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actor: Felix María Tapia Pérez. Exp. D-250.)

Salvamento de voto

Discrepamos de la opinión mayoritaria, porque consideramos que los numerales 16 y 17 del artículo 6 del Decreto 1647 de 1991, son exequibles, por las siguientes razones:

Primera. Vigencia del inciso tercero del artículo 127 de la Constitución

La decisión que no compartimos partió de la base de la plena vigencia del inciso tercero del artículo 127. Nosotros, por el contrario, sostenemos que **la norma sólo está vigente para permitir que se dicte la ley a que ella se refiere, no para permitir que los empleados públicos actúen en las actividades políticas.** En efecto, veamos.

Dispone el inciso tercero:

«Los empleados no contemplados en esta prohibición podrán participar en di-

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 inexecutable una norma que sólo prohíbe algunas formas de intervención en política a una clase de empleados?

Segunda. En el debate sostuvo 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 respec-

tiva. Y agregábamos que no podría la Corte declarar la inexecutable 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 politiqueros podrán dedicarse desembosadamente 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 «prohíbe 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 periodos: 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 periodo de prueba de uno de los candidatos de la lista de elegibles.

La diferenciación de los dos periodos 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.

Específicamente, 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 Santafé 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 periodo 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 periodo considerable de tiempo, como INRAVISION (aproximadamente desde 1987), Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, Ministerios de Comunicaciones, Trabajo, Minas y Energía.

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

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

entidades impide establecer pautas generales. Algunos de ellos son: la disparidad en los cargos existentes, el incumplimiento en el envío de la información oportuna, la movilidad de la planta, la diferencia de funciones y el tamaño de la entidad.

Los datos de cargos vacantes y de provisionalidades corresponden únicamente a aquellos que culminan en concurso. No se cubre por lo tanto, los datos de nombramientos provisionales para cargos que las entidades convocan y de los cuales no se tiene control de tiempo ni de requisitos.

A continuación se presentan los resultados en el mismo orden en que se plantearon los objetivos. Los hallazgos adicionales son de particular importancia para posteriores investigaciones.

El cuadro 1 presenta en cifras la información general sobre la frecuencia de llamado a concurso para los dos periodos de la investigación.

Ya que cada convocatoria debe ir acompañada del informe de vacante, se supondría que ésta es igual al número de vacantes reportadas, sin embargo, no se contemplan aquí las vacantes reportadas en «novedades de personal» para las cuales se haya podido recurrir a otro mecanismo de provisión de cargos, diferentes a los culminados en concurso.

Las cifras del cuadro indican la utilización de las convocatorias para uno o dos cargos vacantes observándose una notable disminución de frecuencia en el segundo periodo. No obstante, este dato solo puede relacionarse con la movilidad de la planta sin poder especificar los cambios en la misma.

Por la frecuencia con la cual las entidades realizan concursos para proveer los cargos de los diferentes niveles, se pueden identificar aquellas que siguen los lineamientos del Departamento

Resultados a nivel de cobertura institucional

Cuadro 1. Frecuencia de convocatoria a concurso y reporte de cargos vacantes

ENTIDAD	PRIMER PERIODO			SEGUNDO PERIODO		
	Conv.	Cargo	Total	Conv.	Cargo	Total
Ministerios	508	586	54.148	193	277	44.385
Superintendencias	397	478	4.661	75	82	4.346
Departamentos						
Administrativos	307	328	4.579	108	123	4.129
Establecimientos						
Públicos	2.081	2.427	49.080	706	812	48.068
TOTAL	3.229	3819	112.468	1.082	1.294	100.928

Administrativo de la Función Pública enviando información, utilizando las pruebas y en general, realizando los procedimientos reglamentados para las entidades públicas de la Rama Ejecutiva. También en el Cuadro 2 se observan aquellas que para periodos considerables de tiempo, como los que a este estudio se refiere, realizan un mínimo de concursos.

Dado el volumen de la muestra y la disparidad en las entidades que conforman los subgrupos, en el Cuadro 2 solo aparecen aquellos cuya frecuencia de llamado a concurso fue significativo.

El Cuadro 2 muestra dos extremos de frecuencia de convocatoria en los dos periodos. En el Cuadro 1, en todos los subgrupos de entidades se presentó una notable disminución en el número total de cargos existentes, lo cual puede justificar la disminución de

convocatorias de un periodo a otro. No se contemplan las entidades que presentaron un número promedio de concursos ($X=55$), ya que por el tamaño de sus plantas y el lapso de tiempo esta cifra es justificable.

Mingobierno y Coldeportes parecen haber represado durante un periodo todos los concursos que realizaron en el siguiente, para las demás entidades el movimiento en cuanto a concursos fue mínimo.

Una característica común entre las entidades convocantes, es su constante solicitud de asesorías en materia de concursos, irregularidades y reclamaciones de los mismos a la División de Selección del Departamento.

Un aspecto importante para evaluar es la frecuencia con la cual se presentan esos cargos vacantes en los diferentes niveles de la administración.

CIFRAS

Cuadro 2.

Entidades convocantes

Entidad	Número de concursos	
	Primer Período	Segundo Período
I.G.A.C.	333	63
CAR-CAUCA	331	130
M.O.P.T.	256	47
SUPERINTENDENCIA BANCARIA	253	19
ICA	171	2
MINISTERIO DE HACIENDA	158	
DANE	114	
INDERENA	105	24
ICFES	93	40
INGEOMINAS	79	22
ICETEX	72	46
FONDO NACIONAL DE AHORRO	71	41
SUPERINTENDENCIA DE CAMBIOS	70	
CAR-BOGOTÁ	70	15
HIMAT	69	37
ICEL	65	3
SUPERINDUSTRIA Y COMERCIO	62	28
INGOMEX	55	17
DAAC	54	-
DANCOOP	54	6
INCORA	52	8
MINISTERIO DE COMUNICACIONES	1	-
MINISTERIO DE AGRICULTURA	1	6
MINISTERIO DE TRABAJO	1	-
UNISUR	1	1
INRAVISION	1	-
MINISTERIO DE GOBIERNO	2	51
UNIVERSIDAD DE CORDOBA	2	1
COLDEPORTES	3	22
INSOR	3	2
COLEGIO BOYACA	5	3
U.P.T.C.	9	9
MINDESARROLLO ECONOMICO	9	-

Cuadro 3.

Frecuencia de Concursos por niveles de la administración

Niveles	Primer Período	Segundo Período
Jerárquicos		
Ejecutivo	342	132
Profesional	1.956	677
Técnico	1.303	414
Administrativo	2.722 (34.08%)	826 (32.69%)
Operativo	1.662	471
Total	7.985	2.526

Es significativo que, para ambos períodos de tiempo, el número de cargos provistos es más alto para el nivel administrativo representando el 34.08% para el primer período y el 32.69% para el segundo. Le siguen en frecuencia los cargos del nivel profesional y operativo. Estos resultados corresponden a lo esperado en entidades que cumplen funciones de asesoría, coordinación y supervisión.

Con base en la información sobre nombramientos provisionales, consignada en los «informes de vacante» se logró establecer, para el segundo período de tiempo y para algunas entidades que conforman la muestra, la frecuencia con la cual los empleados provisionales que se inscriben al concurso para ese cargo y figuran en lista de elegibles son definitivamente nombrados en el mismo.

Cuadro 4

Comportamiento de los Provisionales en los concursos

Entidades muestra	No. Prov. Insc.	No. Prov. Eleg.	%
Ministerios			
Relaciones Exteriores	2	2	100
Hacienda	44	38	86.36
Agricultura	6	6	100
Desarrollo	66	65	98.48
Gobierno	13	13	100
Obras Públicas y Transp.	49	48	97.95
Total Ministerios	180	172	95.55%
Departamentos Administrativos			
Planeación	53	51	96.22
Servicio Civil	11	6	54.54
Estadística	22	22	100
Aeronáutica Civil	81	73	90.12
Total Deptos. Activos	167	162	91%
Superintendencias			
Industria y Comercio	25	25	100
Bancaria	53	53	100
Subsidio Familiar	9	9	100
Control de Cambios	21	19	90.47
Valores	16	16	100
Total Superintendencias	124	104	83.87%
Establecimientos Públicos			
Fondo Nacional de Ahorro	63	62	98.41
C.A.R.	30	29	96.66
U.N.	16	16	100
U. Córdoba	3	3	100
U.P.N.	1	1	100
U.N. Medellín	2	2	100
U. Popular Cesar	5	5	100
U. Surcolombiana	1	1	100
U. Caldas	30	28	93.33
U. Amazonia	1	1	100
Col. Mayor de Cund.	31	29	93.33
COLCULTURA	1	1	100
ICETEX	101	58	57.42
ICFES	35	*	*
CAPRECOM	13	13	100
INGEOMINAS	11	2	18.16
INCI	7	5	71.42
I.A.N.	2	2	100
INURBE	14	14	100
COLDEPORTES	19	10	52.63
INCORA	10	8	80
ICEL	8	8	100
INCOMEX	22	22	100
INDERENA	12	8	66.66
I.G.A.C.	2	2	100
I.C.A.	4	2	50
CORNARE	6	6	100
INPA	31	31	100
FONPRENOR	18	13	72.22
FOND.PAS. SOC. FF.NN	19	17	89.47
ADPOSTAL	74	56	75.67
C.V.C.	13	13	100
TOTAL	605	468	77.35%

El cuadro permite observar el comportamiento de las entidades en los diferentes subgrupos con respecto a las inscripciones y nombramientos de los provisionales en los concursos.

En los Ministerios, de 180 provisionales fueron nombrados 172, es decir, el 95.55%, siendo representativos los Ministerios de Hacienda, Desarrollo y Obras Públicas y Transporte.

En el subgrupo de los Departamentos Administrativos la frecuencia registrada fue de 167 provisionales de los cuales se nombraron 152 (91%) registro que se hizo más notorio en la Aeronáutica Civil (73 nombrados de 81 inscritos) y Planeación Nacional (51 nombrados de 53 inscritos).

En las Superintendencias, de 124 provisionales inscritos en concurso 104 fueron nombrados, lo que constituye el 83.87%. Con éste grupo resultó más significativo aun el hecho de que en algunos concursos el único inscrito fue el provisional y cuando éste no aprobó o no presentó las pruebas, se declaró desierto.

El comportamiento de los Establecimientos Públicos no difiere de los otros grupos. De 605 provisionales inscritos, 468 fueron nombrados (77.35%). La diferencia básica en estas entidades la constituyeron el número de concursantes inscritos.

Se destacan por la alta frecuencia de provisionales inscritos, el Fondo Nacional de Ahorro, el ICETEX, INPA (mas significativo aun en una entidad nueva), el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales y ADPOSTAL.

Además de los provisionales, el número total de inscritos a los diferentes concursos varía enormemente. Analizando el número de inscritos con el cargo o nivel para el cual se convoca y la entidad convocante, no se observa ningún tipo de relación clara, aunque si puede afirmarse que los cargos que

CIFRAS

más atraen concursantes son los de profesional universitario, auxiliar administrativo y auxiliar de servicios generales.

En el administrativo, el cargo de secretaria atrae un alto número de aspirantes.

A pesar de que esta característica constituye la norma, se presenta un fenómeno importante en un alto número de concursos, para los cuales, por el tipo de requisitos exigidos se esperaría una considerable cantidad de aspirantes inscritos, no obstante, en las actas sólo figuran una o dos personas presentando las pruebas (uno de ellos es el provisional). Este fenómeno adquiere relevancia por la aplicación de la Ley 27 de 1992 en lo que respecta a la obligación de publicar en sitio visible y además por un medio masivo de comunicación la información de la convocatoria.

El escaso número de inscritos a concurso puede indicar deficiencias en la publicación o escasa divulgación de la convocatoria dentro y fuera de la entidad.

Así como no existe un patrón en el número de inscritos a concurso, tampoco existe una relación entre el número de inscritos y el número de puestos logrados en la lista de elegibles. Se presentan indistintamente concursos con un significativo número de inscritos y, finalmente la lista de elegibles es muy reducida, entendiendo por esto menos de diez (10) personas. A manera de ejemplo, un concurso para un profesional universitario 3020-08 en Minagricultura reportó 225 inscritos inicialmente, lo cual culminó en una lista de siete (7) candidatos elegibles.

Lo mismo ocurre en concursos donde se inscriben pocos y al final todos o con una excepción conforman

la lista. Ejemplo de este caso es un concurso para un Jefe de Sección 2075-06; se inscribieron ocho y al final estos mismos ocho conforman la lista.

En cuanto al uso de las listas de elegibles, específicamente en período de vigencia de la misma, se observan grandes diferencias en el lapso de tiempo entre la fecha de realización del concurso y la fecha en la cual se realizó el nombramiento. Estas oscilan entre 2 y 7 meses para los diferentes subgrupos de la población, aunque sí es significativo que el lapso empleado sea más corto para cargos del nivel operativo y ejecutivo (uno o dos meses) y mucho más largo para el nivel profesional (hasta de ocho meses).

Resultó imposible detectar aquellos casos en los cuales se utilizó la misma lista de elegibles en más de una ocasión a través de los listados generales. En la revisión manual de los archivos ésta conducta fue tan poco frecuente que se optó por no considerarla.

De manera general, los resultados a nivel técnico hacen referencia a la aplicación de las pruebas.

Independientemente de que los concursos sean de ascenso o abiertos y del nivel o cargo para el cual se convocó, las entidades en su gran mayoría han optado por utilizar dos pruebas únicamente, siendo las más frecuentes: entrevista (97.3%), análisis de antecedentes (63.42%) y conocimientos específicos (72.3%) con pequeñas variaciones entre los subgrupos.

Un hallazgo interesante hace referencia al uso que hacen algunas entidades de pruebas de las cuales se desconoce su calidad y que se emplean con carácter eliminatorio, es el caso de pruebas como personalidad, inteligencia, liderazgo y capacidad

mental. Si bien es cierto que las entidades son autónomas en la realización de sus concursos, si resultaría de gran interés para el Departamento Administrativo de la Función Pública, tener la posibilidad de evaluar la calidad de la elaboración, aplicación y calificación de dichas pruebas, aspecto que sí influye sobre la manera como los concursantes responden a ellas y por lo tanto si las aprueban o no.

Un aspecto que no debe pasar desapercibido es la coincidencia de un gran número de concursos en los cuales, además del provisional, solo se inscriben de una a tres personas más y para los cuales las pruebas elegidas son entrevista y conocimientos específicos resultando el provisional como único elegible. En casos como éste valdría revisar las características y criterios de aplicación y calificación de las cuales se habló anteriormente.

Los casos en los cuales no se inscribe ningún concursante suelen ser aquellos de requisitos difíciles de cumplir, como ha ocurrido con la exigencia de cursos muy especializados para cargos también muy particulares en entidades como el HIMAT, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y otras que cumplen funciones para las cuales deben formar a sus funcionarios, casos en los cuales se recurre a los cursos concursos. Otra posible razón que puede explicar este fenómeno es la alta exigencia de requisitos con un salario y una ubicación del empleo que no corresponde a los mismos.

En lo que hace referencia al carácter de la prueba y su relación con el número de inscritos y el número final de elegibles, más del 90% de los concursos se hacen con base en pruebas de carácter eliminatorio, a excepción del análisis de antecedentes que suele asumirse como clasificatoria o elimina-

toria-clasificatoria. Esta característica es positiva en cuanto depura el proceso de selección y facilita la evaluación más detallada de un menor número de aspirantes con mayores posibilidades; pero puede ser negativa cuando ese carácter se fija a pruebas poco estructuradas o no conocidas como las de capacidad mental o personalidad o en aquellas que aparecen reportadas en la categoría «OTRAS».

Finalmente, comparando el comportamiento de las entidades en los dos períodos de tiempo en todos los aspectos técnicos, se observó una disminución (sólo en algunas entidades y para algunos concursos) del número de pruebas aplicadas. Ultimamente se recurre a la entrevista y al análisis de antecedentes como únicas pruebas para todos los niveles y todos los cargos, asignando a éstas un peso de 40 y 60% respectivamente, como una tendencia a realizar rápida y sencillamente la selección de personal; lo cual disminuye tiempo, pero también calidad y aumenta el riesgo de emplear a quien no es realmente competente.

En general, esta información final se da indistintamente para los diferentes subgrupos de la muestra del estudio por cuanto no se presentaron entre ellos diferencias que ameritarán un tratamiento diferente.

Conclusiones

Los objetivos del Decreto 2263 de agilizar y descongestionar la documentación de los procesos de selección fue tergiversado por las entidades y se asumió como la oportunidad de manipular los concursos o realizarlos sin cumplir las normas. Esto se manifiesta en el retraso u omisión en el envío de la documentación, la disminución del número de pruebas aplicadas y la no

utilización de pruebas del Departamento.

A nivel de cobertura institucional, se puede hablar de la existencia de entidades «convocantes» por su alta frecuencia de realización de concursos. Entre éstas I.G.A.C., CAR Cauca, MOPT. Estas entidades envían información y documentación necesaria para mantener al Departamento informado sobre sus movimientos de personal.

Así mismo, existen entidades que se destacan por la no realización de concursos o un mínimo número de ellos para el período considerablemente amplio de la investigación, como ocurre con INRAVISION, DAAC y los Ministerios de Gobierno, Comunicaciones y Agricultura.

La gran variedad en el comportamiento, misión y estructura de las entidades dificulta el análisis de diferencias y semejanzas en los concursos. Se presentaron concursos con sólo uno o dos inscritos; entre los cuales siempre figuró como constante el provisional, factor que puede atribuirse a la poca divulgación de la convocatoria.

Para la gran mayoría de las entidades que tenían provisionales ocupando los cargos, se utilizó el concurso como el mecanismo para legalizar el nombramiento en la planta ya que su inscripción en concurso es garantía de inscripción en carrera.

El tiempo promedio entre la realización del concurso y el nombramiento en período de prueba es de dos (2) meses, aunque se presenta un lapso de utilización de la lista de elegibles hasta de ocho meses.

En el nivel técnico existe una marcada preferencia de las entidades para utilizar como pruebas en los concursos la entrevista, el análisis de antecedentes, los conocimientos específicos y aptitudes.

Para el segundo período, posterior al Decreto 2263, se vio una marcada tendencia por el uso exclusivo de la entrevista y el análisis de antecedentes como pruebas para los concursos, independientemente del cargo. La ausencia de una prueba objetiva y la posibilidad de que se imponga el sentido común sobre criterios técnicos disminuyen enormemente la confiabilidad en los concursos.

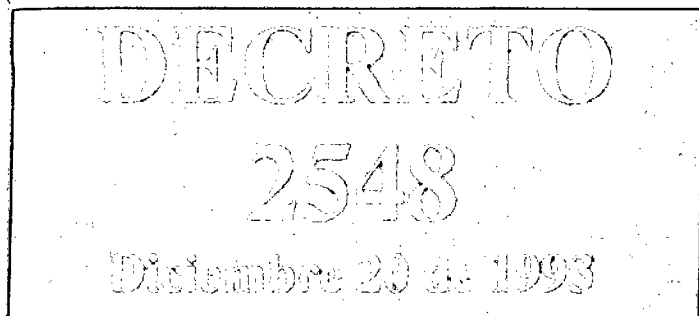
Algunas entidades están empleando pruebas de las cuales se desconocen sus características técnicas y de contenido, con carácter eliminatorio sin la aprobación o visto bueno del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Independientemente del tipo y del carácter de las pruebas aplicadas en concurso, no hay una relación proporcional entre el número de candidatos inscritos y el número de candidatos en lista de elegibles.

En los concursos declarados desiertos resultan como características comunes, para tener en cuenta en investigaciones específicas, el bajo número de concursantes inscritos; entre los cuales figura el provisional, y la ausencia de éste en la última prueba aplicada.

En general, los resultados del anterior estudio vistos a la luz de la Ley 27 de 1992 ponen en evidencia fallas en la realización de los concursos. Estas irregularidades empiezan desde la misma elaboración y publicación de la convocatoria hasta la ausencia de un trabajo activo en estrategias de reclutamiento. Además plantean la necesidad de que el Departamento Administrativo de la Función Pública, más que hacer sugerencias, emita conceptos y más que coordinar, ejerza sobre las entidades actividades de control y vigilancia.

NORMATIVIDAD



«Por el cual se señala el salario mínimo legal y el auxilio patronal de transporte.»

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades legales que le confieren el artículo 147 del Código Sustantivo del Trabajo y la Ley 15 de 1959,

DECRETA:

ARTICULO 1. Fijar a partir del primero (1) de enero de mil novecientos noventa y cuatro (1994) el salario mínimo legal diario, para los trabajadores de los sectores urbano y rural, en la suma de **TRES MIL DOSCIENTOS NOVENTA PESOS (\$3.290.00).**

ARTICULO 2. A partir del primero (1) de enero de mil novecientos noventa y cuatro (1994) el Auxilio de Transporte a que tienen derecho los empleados oficiales y los trabajadores particulares que devengan un salario mensual hasta de dos (2) veces el salario mínimo, será de **OCHO MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS (\$8.975.00)** moneda corriente, mensuales.

ARTICULO 3. Este decreto rige a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y cuatro (1994) y deroga los decretos 2061 y 2107 de 1992.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

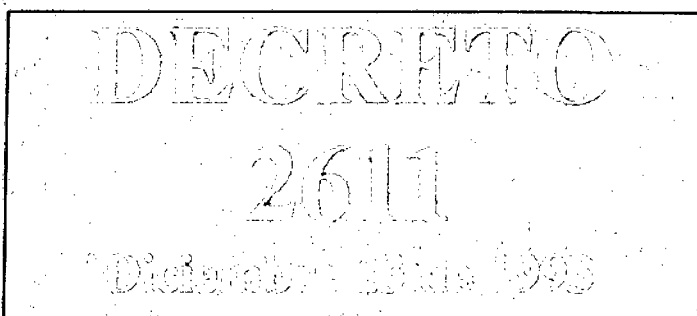
Dado en Santafé de Bogotá, D.C., a 20 de diciembre de 1993

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

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

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

El Ministro del Transporte,
(Fdo.) **JORGE BENDECK OLIVELLA**



«Por el cual se adiciona el Decreto Reglamentario 1224 de 1993.»

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y oída la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

DECRETA:

ARTICULO 1. El empleado que haya solicitado o a quien se le haya certificado que cumple con las condiciones y los requisitos para ser inscrito extraordinariamente en el escalafón de la carrera administrativa, no podrá ser retirado del servicio mientras la Comisión Nacional del Servicio Civil o las Seccionales, según el caso, decidan sobre la inscripción.

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

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá, D.C., a 23 de diciembre de 1993

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

El Subdirector General del Departamento Administrativo de la Función Pública, encargado de las funciones del Despacho del Director General del Departamento Administrativo de la Función Pública,

(Fdo.) **JORGE ELIECER SABAS BEDOYA**

RECOMENDADOS

Serie Talento Humano y Gestión Pública **Memorias del Simposio sobre Bienestar Social Laboral**

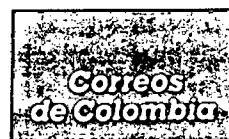
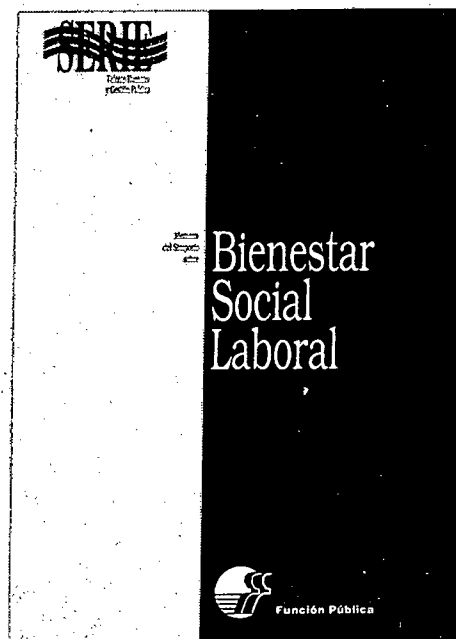
El Departamento Administrativo presenta el libro «Memorias del Simposio sobre Bienestar Social Laboral», en el cual se recogen las propuestas teóricas y las experiencias tratadas durante la realización del simposio, que se llevó a cabo entre el 9 de octubre y el 20 de noviembre de 1992 y en el cual participaron delegados de las Oficinas de Personal de 50 entidades del sector público. Esta publicación forma parte de la colección editorial «Talento Humano y Gestión Pública», en la cual se recogen los estudios e investigaciones producidos por el Departamento en esta materia.

El aporte de los participantes en el Simposio sobre Bienestar Social Laboral, que buscaba identificar concepciones innovadoras sobre bienestar y sus componentes e interacciones con los procesos de gestión de recursos humanos,

sirvió para lograr una definición más real del perfil del bienestar social laboral, concibiéndolo de manera más integral.

Es así como se logró la identificación de elementos novedosos que intervienen en su interpretación, tales como la calidad de vida laboral, la participación, la salud ocupacional, el desarrollo humano y la productividad, la postmodernidad y el bienestar, entre otros.

De esta manera el Departamento Administrativo de la Función Pública contribuye a la consolidación de la política de bienestar laboral para el servidor público. Además, con la colección editorial «Talento Humano y Gestión Pública» el Departamento busca fomentar la investigación sobre administración de personal y sistematizar material de consulta y de orientación para las entidades públicas en aspectos de bienestar social laboral. ☺



Adpostal

A 27 de Diciembre de 1993
en el nivel territorial

45.000

Inscritos en Carrera Administrativa

Departamento Administrativo de la Función Pública y Comisión Nacional del Servicio Civil,
fortaleciendo la gestión del recurso humano al servicio del Estado.

Calidad de vida laboral un nuevo espacio de trabajo

El espacio que comparten los funcionarios en sus puestos de trabajo, los niveles de comunicación, la orientación y coordinación de políticas son un conjunto dinámico que puede motivar el cambio, el sentido de pertenencia o la inercia de los funcionarios.

¿Hacia dónde va la ciencia administrativa?

Desde hace 20 años la evolución de esta ciencia ha sido lenta. Particularmente hay un distanciamiento entre la investigación y la práctica.

La orientación que reciben los futuros administradores se considera desconectada de la realidad.

Reforma salarial 1994

El estudio técnico en materia salarial y prestacional tiene como objetivo conciliar decisiones técnicas y financieras para modificar nomenclatura de empleos, sistemas salariales, incremento de asignaciones básicas y factores salariales para mantener el poder adquisitivo de los funcionarios públicos.