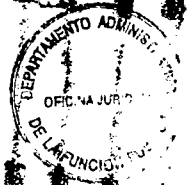


FF1-01318

ED. 2

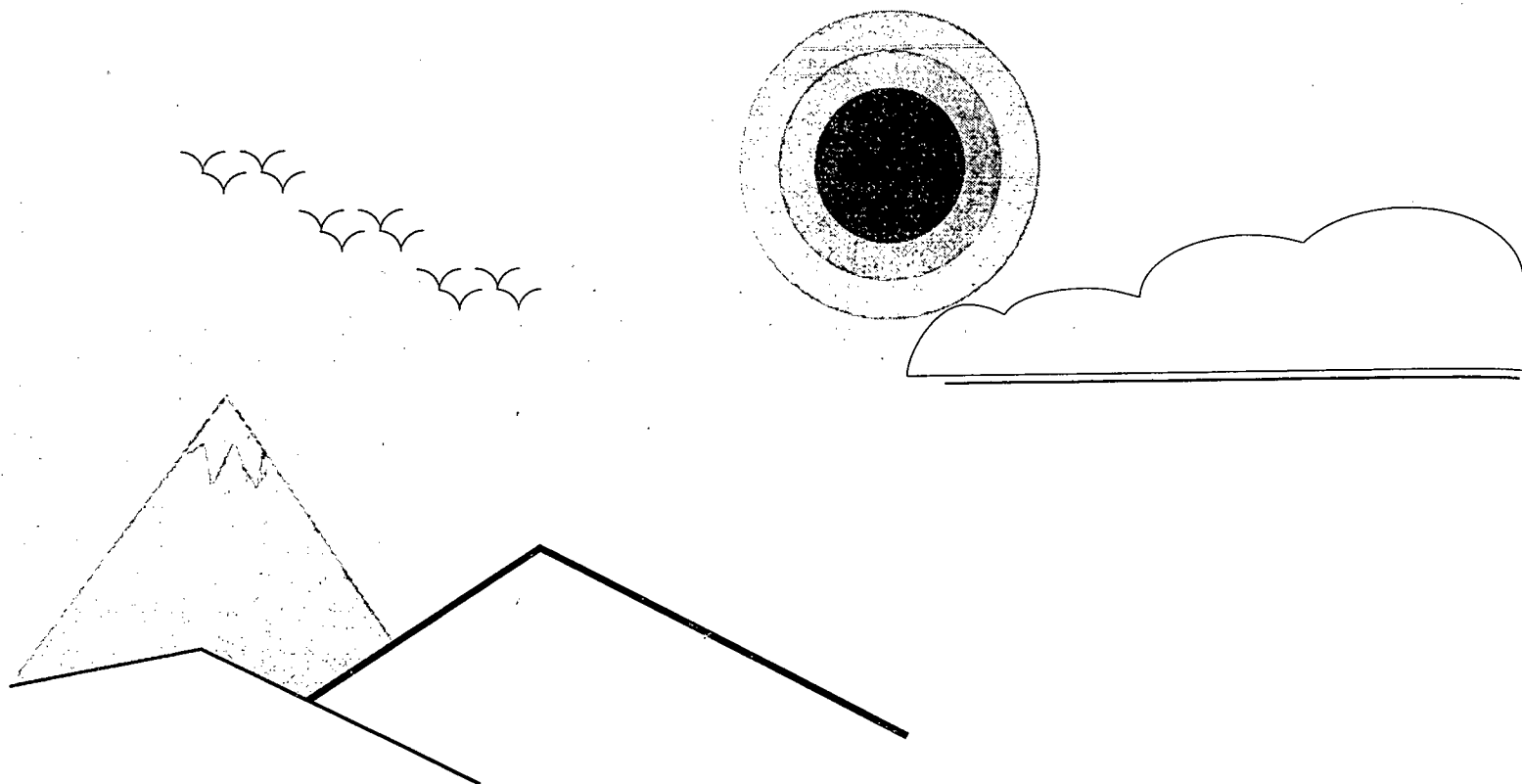
CARTA ADMINISTRATIVA

Revista del Departamento Administrativo de la Función Pública - ISSN 0120-193X - Santafé de Bogotá, Septiembre - Octubre de 1983 - No. 76



020

TODOS
nos merecemos algo de...



Los centros vacacionales de
Girardot, Santa Marta y
Cartagena están de película
para esta temporada de fin
de...

AÑO



SUMARIO



OPINION

Editorial	5
Los enamorados del amor	6

ACTUALIDAD

Variaciones alrededor del concepto de progreso	7
Boyacá cero dificultades en carrera administrativa	10
Racionalización y Simplificación de Trámites paso a la eficiencia	16

FUNCION PUBLICA

Clasificación de los empleos públicos	18
La potestad disciplinaria en la administración	21

DOCTRINA

Ley 27 aplicable a las entidades descentralizadas del Distrito Capital	28
El cambio de la calidad de empleado público a trabajador oficial conlleva a la pérdida de los derechos de carrera	31
Empleados públicos y trabajadores oficiales competencia para su clasificación	34
Carrera administrativa en la Procuraduría General de la Nación aplicación de la Ley 27 de 1992	40
Es aplicable la Ley 27 Subsector oficial del sector salud	42

JURISPRUDENCIA

Ley 27 rige para los empleados de la Contraloría General de la República	45
--	----

CIFRAS

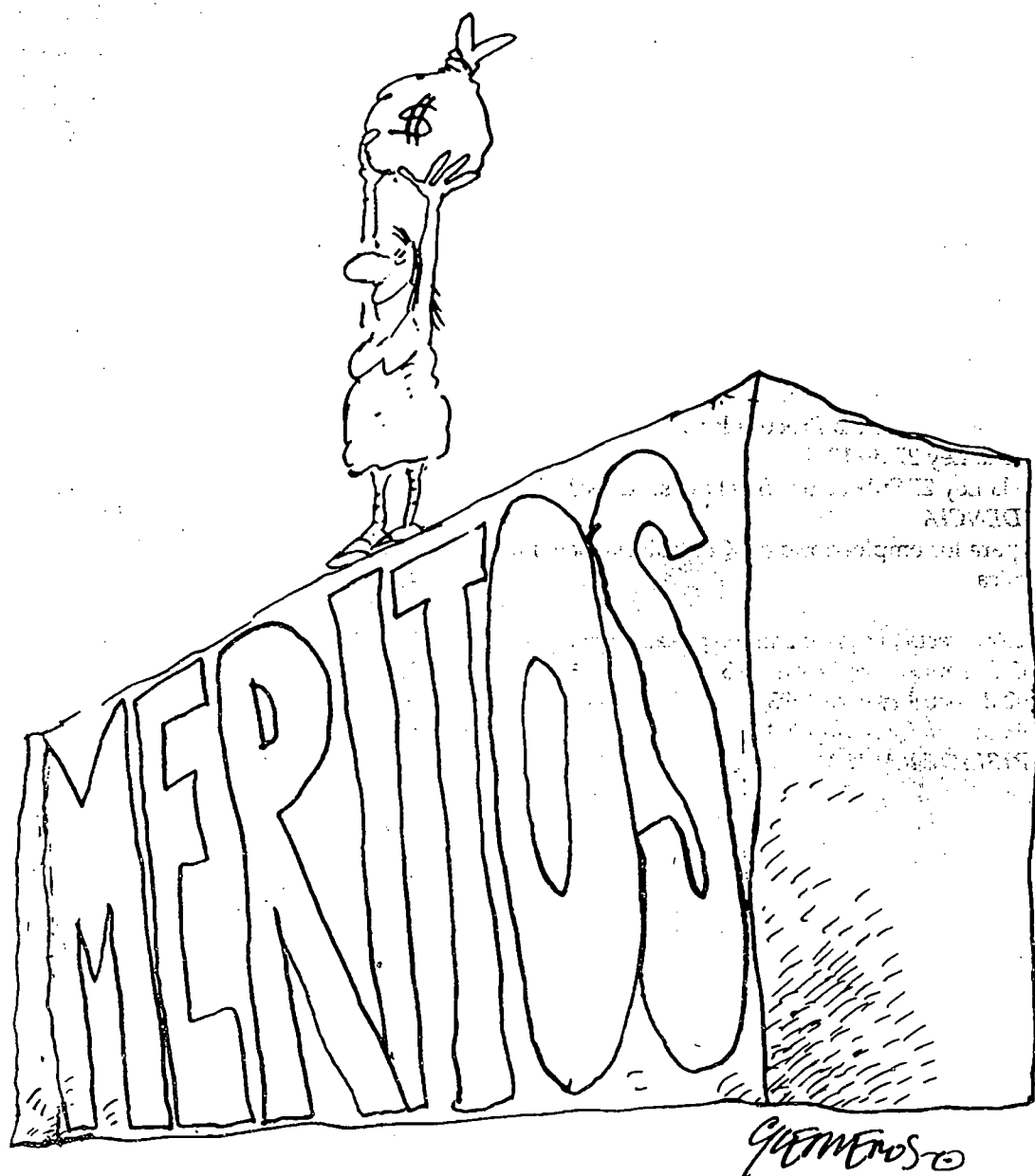
Modernización afecta cifras de empleo de la Rama Ejecutiva	51
Decreto 1952 de septiembre 24 de 1993	56
Decreto 1992 de octubre 4 de 1993	57
Decreto 1993 de octubre 4 de 1993	57

AGENDA BIBLIOGRAFICA

58



OPINION



OPINION

EDITORIAL

El trabajo que están realizando las Comisiones Seccionales del Servicio Civil con la coordinación del Asesor del Departamento Administrativo de la Función Pública, en todos los departamentos del país, nos ha permitido estar presentes en cada región y conocer de cerca las dificultades y el interés que la comunidad, los nominadores, los alcaldes y los funcionarios tienen respecto al proceso de inscripción extraordinaria en carrera administrativa a nivel territorial.

A finales del mes de septiembre del presente año se habían recibido 8.415 solicitudes de inscripción extraordinaria en todas las Comisiones Seccionales, de las cuales fueron inscritas 5.118, destacándose por su volumen los departamentos de Boyacá, Huila, Risaralda, Cundinamarca y Antioquia. La mayor proporción de inscripciones extraordinarias se presenta en Boyacá, Risaralda y Huila, respectivamente.

Es importante destacar que en los departamentos mencionados el proceso de divulgación de las normas de carrera y el apoyo, compromiso y decisión de las entidades que deben fortalecer y potencializar este sistema de gestión del recurso humano, ha sido un aspecto decisivo en el logro de los resultados alcanzados. Para ello el apoyo de los gobernadores que se desempeñan como presidentes de las Comisiones Seccionales y la colaboración de los alcaldes ha sido fundamental. Algunos no han escatimado esfuerzos, a pesar de las restricciones presupuestales y de diversa índole existentes, para dar cumplimiento al mandato constitucional y legal.

En la medida en que se reporten oportunamente los datos que se generan en cada una de las actividades relacionadas con la gestión del recurso humano, y principalmente en estos momentos en que la carrera administrativa se está desarrollando en todo el país, podremos diseñar instrumentos, orientar programas y generar la tecnología administrativa necesaria para que cada día podamos orientar la administración pública hacia la modernización de las entidades, la prestación de servicios óptimos, la racionalización de trámites y la optimización de los recursos estatales.



República de Colombia
Departamento Administrativo de la
Función Pública

CARTA ADMINISTRATIVA No. 76
Septiembre - Octubre de 1993

CARLOS HUMBERTO ISAZA RODRIGUEZ
Director

Coordinación Editorial
MARGARITA CORREA GALLEG0

Comité Editorial
CARLOS HUMBERTO ISAZA RODRIGUEZ
FABIOLA OBANDO RAMIREZ
DARIO CORREA URIBE
EDDEL ALVAREZ RAMIREZ
MARGARITA CORREA GALLEG0
SAMUEL OSPINA MARIN
BERNARDO GUERRERO LOZANO

Diseño y Artes Computarizados
JAIRO IVAN ROA BEDOYA

Textos
DOLLY CLARO LUNA
Corrección de Textos
GABRIELA OSORIO VALDERRAMA

Fotografía
CARLOS MARIO LEMA
Fotomecánica
DIONISIO BARRERA AVELLA

Circulación y Suscripciones
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DE LA FUNCION PUBLICA
Oficina de Comunicaciones
Carrera 6a. No. 12-62 Oficina 707
Teléfonos: 334 40 80 - 334 00 37

Producción Editorial
SECCION DE PUBLICACIONES - SENA
DIGENERAL

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

Los enamorados del amor

Arturo Guerrero

Ser nada para poder serlo todo: he aquí la paradoja máxima, la más dolorosa, la más acertada. Aquella que pone una estaca de madera en el corazón del ambicioso, y que, simultáneamente, corona de diamantes el anhelo del simple.

Los autores, especialmente los filósofos rayados por la mística, se han encargado de explicar la carga de esta granada certera. Así el panteísta alemán de comienzos del siglo XIV, Meister Eckhart, dijo: «mientras yo sea esto o aquello, tenga esto o aquello, no lo soy todo ni lo tengo todo. Hazte puro hasta que no seas ni tengas esto o aquello; entonces serás omnipresente y no siendo esto ni aquello, lo serás todo».

Entre nosotros, el señero y plural pensador de Envigado, Fernando González, escribió en 1916, lo que podríamos llamar la versión criolla de esta verdad. Es una versión más enamorada, más soñadora, pero idéntica en su profundidad y desvarío.

«Lo que es dura un instante y se acaba -planteó-, y ¿qué más horrible que el placer que se acaba? Por el sueño vivimos todas las vidas que pudiéramos haber vivido en realidad. Por eso amo el beso, porque es una promesa, y una promesa es un sueño. ¿Amar a una mujer? Eso es real. Lo mejor es amar el deseo de amar; amar las figuras ilusorias de nuestra alma.

«¿Se llama Bertha, María o Carmen? No; su nombre no es ninguno; es el que yo quiera, y a cada instante cambia mi querer. No es Carmen ni Bertha. No es blanca ni morena. No puedo decir cómo sea, porque a cada instante quiero de un modo y no se puede decir lo que dura sólo un instante. Si digo: es morena, cuando lo haya dicho ya no lo es. Por eso la amo, a la novia que tiene todas las bellezas y todos los encantos y todos los modos. ¡Pobres de vosotros los que amáis lo que es; vuestro corazón morirá al peso de lo que es...! Vosotros siempre sois Pablo o Juan, mientras que yo unas veces soy un viejecito muy blanco que recuerda sus quereres, y otras soy un galán enamorado. ¿Ser o no ser? No; ser nada y serlo todo».

Amar lo inminente, lo próximo, lo probable, es trascender, es ir más allá de la piel, es ejercitar las alas que duermen en el niño que también somos. Por eso es más emocionante, menos grosero, más a la altura del animal humano.

Quienes se atan a lo real, tal como aparece en su limitación patética, se condenan a pequeños goces y padecimientos de dos metros cúbicos de dimensión, cuando mucho.

En este sentido, el culto a lo concreto inmediato es una banalidad. Mientras que la confianza en lo latente es liberadora, y lo mantiene a uno en constante tensión amarga y dulce. Y como lo posible es infinitamente más extenso y misterioso que lo real, embarcarse sin rumbo en la nave de los locos es arriesgarse a ser eterno e insaciable, como los dioses, como el viento, como el amor. ♠

ACTUALIDAD



Variaciones alrededor del concepto

Julián Serna Arango

Profesor Titular Universidad Tecnológica del Perú

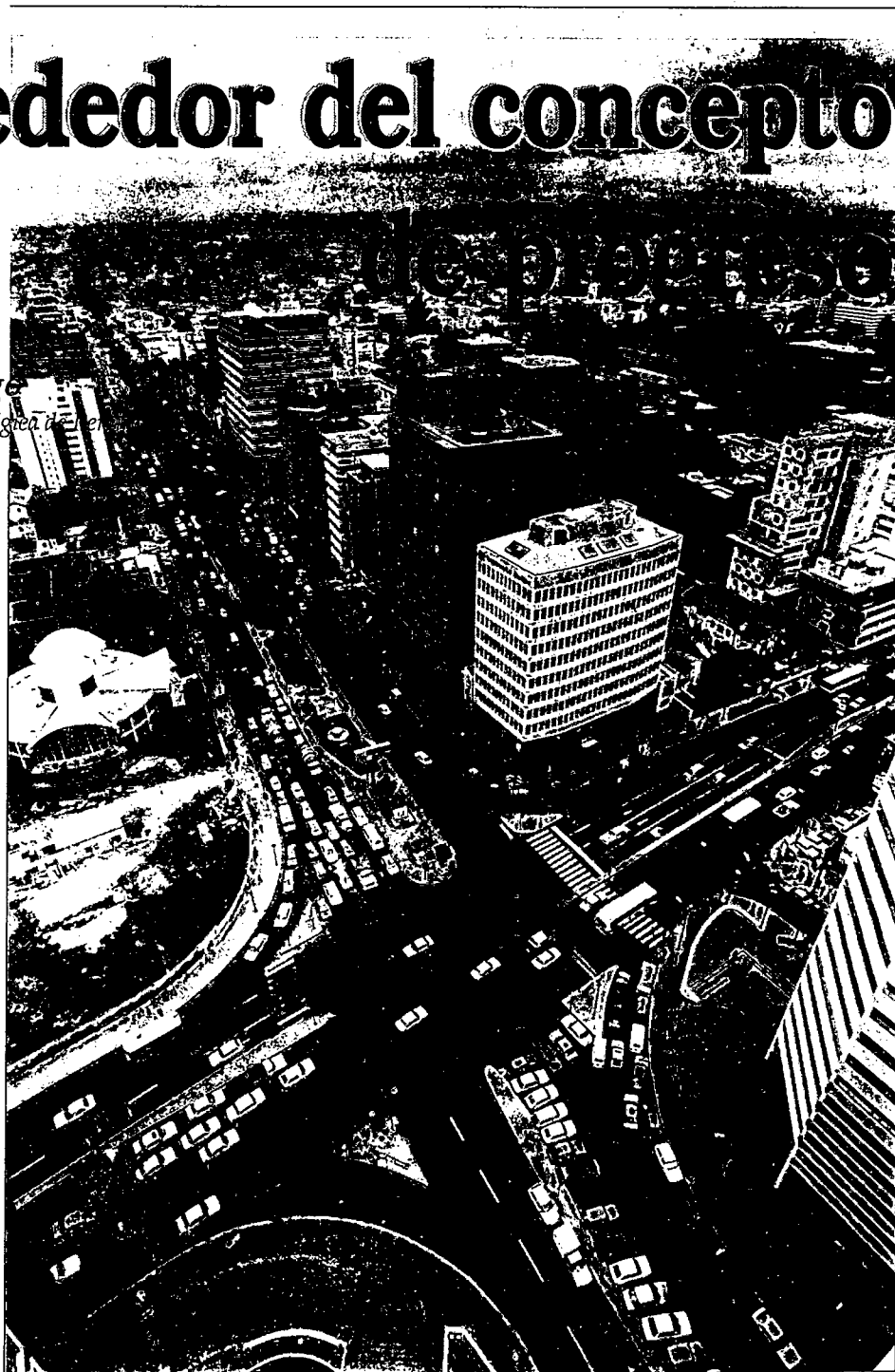
ntaño el crecimiento urbanístico de las ciudades solía ser objeto de admiración. La expresión «¡Cómo ha crecido la ciudad!», resultaba equivalente a «¡cómo ha progresado...!». En la mentalidad del hombre moderno, la ecuación: crecimiento = progreso, terminó siendo uno de los axiomas incorporados al sentido común «ilustrado».

Cada época tiene su propia idea de grandeza, y la nuestra la concibe en términos de gigantismo, anotó alguna vez Heidegger. En efecto, nos impresionan los rascacielos, las autopistas, y en general, las grandes obras de ingeniería.

Lejos de ser neutral, esa versión cuantitativa del progreso, asume un sesgo particular, cuando identifica progreso y crecimiento:

1. Apunta a variables susceptibles de cuantificación: número de habitantes, porcentaje de alfabetismo, ingreso per cápita, etc.

2. Al presuponer un patrón de medida, el progreso se descompone en una multiplicidad de variables. De allí la relatividad del concepto de progreso con respecto a las variables elegidas -en cada caso- para su medición.



ACTUALIDAD

No obstante, en esa noción de progreso como crecimiento se advierten las siguientes dificultades:

1. Deja por fuera aquellos aspectos no cuantificables de la existencia humana, como el amor, o cuya cuantificación resulta discutible, como la inteligencia. Claro que se pudiera preguntar a cada persona si se siente amada o si ama, pero es evidente que cada cual tendrá sus propios niveles y modalidades de exigencia.

2. Al especializar el progreso en una multiplicidad de variables, su concepto se difumina, cuando la ponderación discriminada de cada variable no dejaría de ser sumamente arbitraria.

La reducción del concepto de progreso al concepto de crecimiento no es casual. Si algo caracteriza a la modernidad, al decir de Heidegger, es la reducción de la experiencia al experimento. Aquellos fenómenos acerca de los cuales no puede ejercerse un respectivo control de carácter público, es decir, a los cuales no puede aplicarse el método científico, son descalificados como fenómenos de segundo orden o jerarquía, cuando las afirmaciones y negaciones asumidas en torno suyo, lejos de ser enunciados científicos, se les considera enunciados metafísicos. De allí la prioridad del método científico sobre la ciencia, cuando se erige en criterio

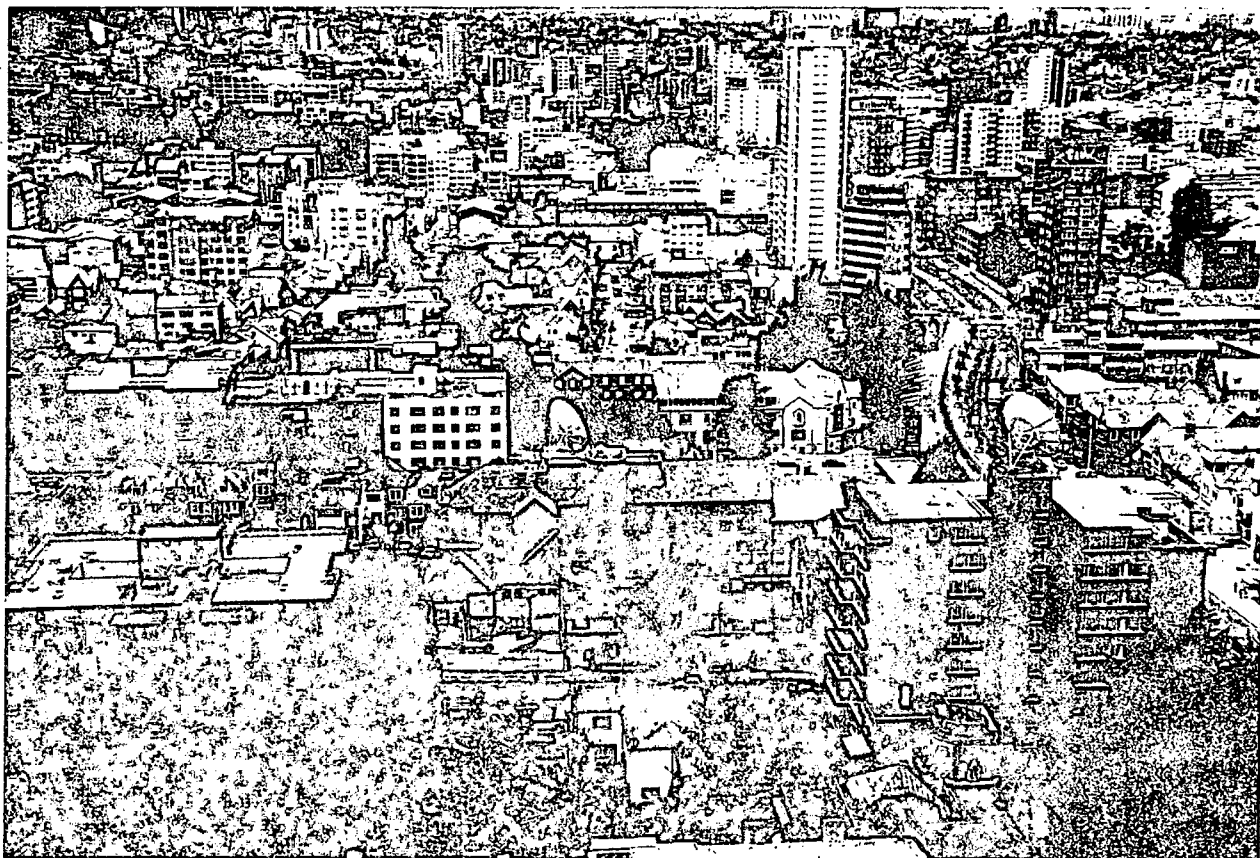
de demarcación entre lo que tiene y no tiene sentido. En los resultados de sus investigaciones, el método científico abre nuevos espacios de investigación, y de esa manera prefigura el ulterior desarrollo de la actividad científica.

Cuando el gerente de una empresa reinvierte sus utilidades cada vez con el propósito de crecer; cuando el político cada vez que asciende un peldaño en la pirámide del poder, lo utiliza para afianzarse y crecer: la economía y la política degeneran en otros tantos sistemas cerrados, que únicamente obedecen al mandato de su inercia, es decir, otros tantos proyectos cibernéticos. Es cuando la economía y la política adquieren un carácter unidimensional, y en esa medida sus resultados se pueden medir fácilmente en términos de \$ o de votos.

Que la actividad económica gravite en torno al concepto de rentabilidad, que la

acción política no pretenda nada distinto que el triunfo electoral: no constituyen fenómenos casuales, inconexos y mucho menos neutrales. En particular, ellos derivan de la reducción de la experiencia en experimento. Cuando el progreso de la sociedad se mide en términos de ingreso per cápita; cuando la validez o pertinencia de una determinada ideología o concepción del mundo se subordina al triunfo electoral: se trata de parámetros unidimensionales, que en ningún momento reflejan lo que el hombre tiene de propio y de distinto, su no especialización, su plasticidad, símbolo y testimonio de su libertad, que le permitió salir adelante en la lucha por la vida desde la prehistoria, cuando tuvo que enfrentarse a animales más grandes, más fuertes, más ágiles y veloces.

Al reducir la experiencia multifacética del hombre, al experimento, que tiene en su carácter especializado la condición de la



ACTUALIDAD

posibilidad de su respectivo control, se opera, en consecuencia, un drástico recorte del mundo.

Conceptos especializados de progreso, es decir, conceptos sesgados, anteponen la parte al todo. El bien-estar, o si se quiere, el desarrollo de las potencialidades humanas abdica allí en favor de alguno(s) de sus instrumentos: el dinero o el poder político, originando así una revolución axiológica de signo deshumanizante.

Lejos de ser neutral, la concepción de progreso registrada por las estadísticas económicas y electorales, termina por legitimar la sublimación de la utilidad económica y el triunfo electoral, como otros tantos fines, en detrimento del hombre que sólo sería un medio. Y en esa avalancha cibernética del dinero y el poder político, que únicamente obedecen al mandato de su inercia, lo que está en juego es nada menos que la libertad.

En medio de la competencia entre los diferentes grupos económicos o los diferentes partidos políticos, el hombre deja de ser el auténtico protagonista de la historia, cuando la finalidad del dinero y del poder político se convierte en la de su propio crecimiento, y él ocupa ahora únicamente el papel de extra en las estadísticas oficiales. Cuando el hombre «elije» qué consume o por quién vota, cree ser libre, sin pensar que semejantes elecciones pueden resultar adjetivas, cuando las decisiones sustantivas se escapan de sus manos, cuando la sociedad ha elegido de antemano un modelo de desarrollo unidimensional.

Es menester, en síntesis, reevaluar el concepto de progreso, en el sentido de conjurar su sesgo unidimensional aun a costa de su cuantificación. En vez del concepto de ingreso per cápita, algunos analistas aluden al concepto de calidad de vida.

¿Qué busca el hombre? La lista pudiera resultar interminable: poder, dinero, placer, prestigio, seguridad, comodidad, conocimiento, salud, sentido. Aun cuando todos estos términos se cruzan, es también cierto que ninguno de ellos resulta suficiente para la obtención de los demás. Tomemos por

ejemplo el caso del dinero. Con él pudiéramos comprar comodidad, seguridad, hasta cierto punto placer. Si bien el dinero facilita la obtención del conocimiento y la salud, no es menos cierto que la salud y el conocimiento no se venden. El prestigio y el poder no sólo dependen del dinero, exigen además algunas cualidades personales. El sentido tampoco se vende. No es posible instalar dispensadores de sentido. Por lo tanto, una concepción unidimensional del progreso resulta por lo menos una falacia.

¿Cómo medir la calidad de vida? No sólo se trata de un concepto totalizante que va más allá de la suma de sus partes, sino que además algunas de las variables de las cuales hasta cierto punto dependen no resultan cuantificables. En medio de semejantes dificultades, se impone el siguiente criterio general: una persona progresa cuando en un momento dado se siente realizada, o cuando se siente menos lejos de serlo, ahora que antes. En otras palabras:

1. El concepto de progreso es un concepto eminentemente subjetivo. Lo que para uno es progreso, para otro puede ser atraso. Tomemos por ejemplo el crecimiento de las ciudades. Indiscutible testimonio de progreso hasta hace poco, hoy abundan, en cambio, quienes lo miran con recelo, cuando el común de la gente evidencia una correlación entre el crecimiento demográfico y urbanístico, con la inseguridad y el stress, el anonimato y el individualismo.

2. De acuerdo con su propia concepción del progreso, cada quien registrará -en una u otra frecuencia del espectro de su sensibilidad- que su vida avanza o retrocede.

Si no es posible comparar la vida de dos personas, puesto que cada una experimenta el progreso de manera diferente, si nadie tiene derecho a imponer a sus semejantes un determinado concepto de progreso, sí es posible, en cambio, que cada quien compare su propia vida en diferentes momentos del tiempo.

Una sociedad progresa cuando el optimismo por el futuro prima sobre la nostalgia por el pasado; no cuando la gente cree que el

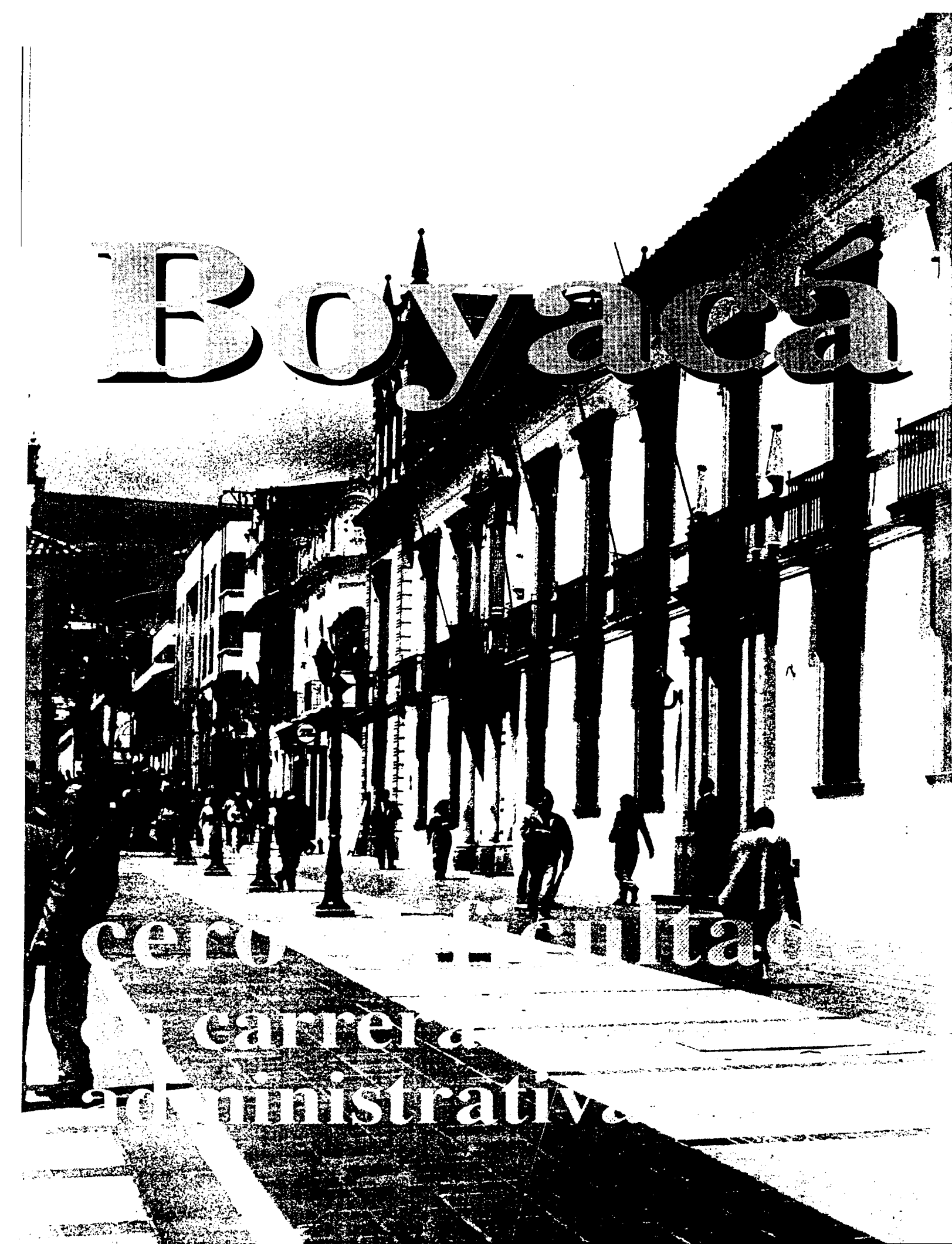
**“...El sentido
tampoco se
vende. No es
posible instalar
dispensadores
de sentido...”**

mundo avanza, inducidos por el vertiginoso ritmo de la información en los medios de comunicación de masas o de las apetencias de la «sociedad de consumo», sino cuando cada individuo considera que él mismo avanza, cuando el porcentaje de las personas que se sienten realizadas (satisfechas con su vida) aumenta con el tiempo; cuando expresiones como la de «todo tiempo pasado fue mejor», difícilmente hacen carrera.

Hay quienes utilizan variables no economicistas para medir el progreso, como por ejemplo el acceso a la educación. Ese concepto, empero, también resulta discutible. Lo decisivo no es el número de personas que tienen acceso a la educación, sino el número de personas que efectivamente desarrollan sus potencialidades al través suyo. Tampoco radica el progreso en la disminución de la tasa de desempleo, sino en el porcentaje de personas que se sienten realizadas al través de su respectiva ocupación laboral.

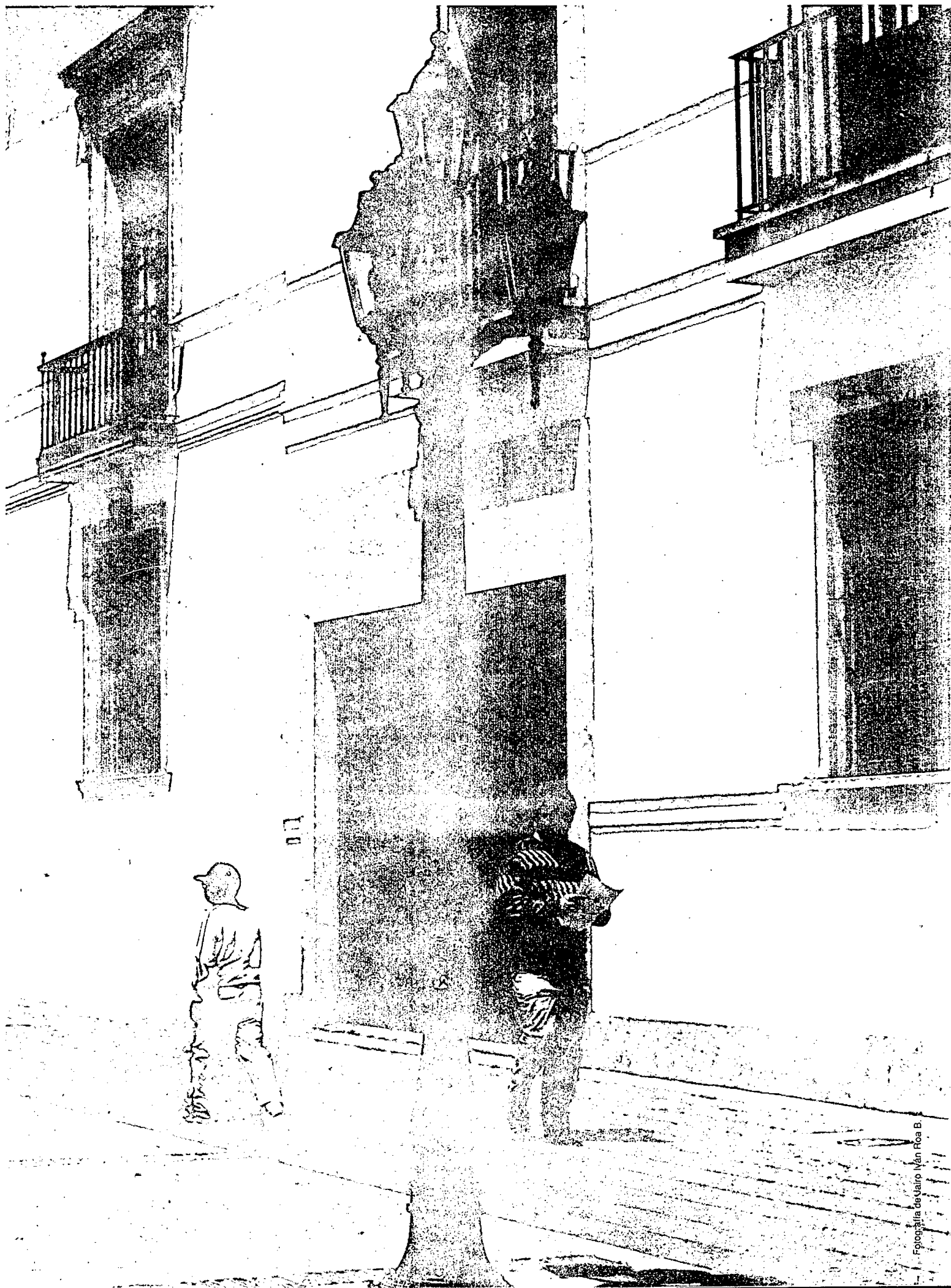
En la antigüedad, no faltó quien midiera el progreso por el número de esclavos o de naciones sometidas. Hoy en día semejante criterio no ofrece ninguna credibilidad. Otro tanto puede ocurrir con nosotros mañana, cuando las estadísticas económicas en ascenso, resulten menos significativas a la hora de medir el progreso, que el incremento constante de la violencia, la drogadicción y la corrupción (y además, la impunidad -más grave todavía-), por ejemplo.

Boyacá



Centro de la ciudad

La carrera
administrativa



ACTUALIDAD

En el proceso de implantación de la carrera administrativa a nivel nacional el compromiso de los nominadores, alcaldes, gobernadores y de los funcionarios es un punto de partida vital para alcanzar la eficiencia en la administración pública.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, a través de sus asesores en los 32 Departamentos del país, asesora, informa y promueve el desarrollo de la carrera administrativa. Es así como en esta ocasión destacamos el trabajo que se ha realizado en el Departamento de Boyacá. El convencimiento que ha tenido el doctor Alfonso Salamanca Llach, gobernador de este Departamento ha sido un factor fundamental en el proceso.



Fotografía de Luis Buitrago

Alfonso Salamanca Llach
Gobernador del Departamento de Boyacá

Margarita Correa Gallego. ¿Qué expectativas tenía sobre la carrera administrativa a nivel territorial?

Alfonso Salamanca Llach. Gracias a la Asesora que el Departamento Administrativo de la Función Pública nombró en esta región encausé todas mis expectativas hacia el logro de los objetivos que tiene la norma. Creo que estas normas sobre carrera administrativa van a beneficiar a todos los empleados del país y van a orientar a los gobiernos departamentales y municipales sobre las nuevas competencias y responsabilidades que tienen en la gestión del recurso humano en todas las regiones. Con la nueva Constitución el país cambió y tenemos que ser conscientes de esto.

Aunque algunos sectores de la clase política se sintieron golpeados al principio, ahora ven que es un logro en la administración de personal, yo creo que el que quiera hacer algo grande por la nación tiene que pensar en la carrera administrativa, porque es la única manera como se puede dar permanencia al trabajador. Además de abrir un espacio grande para que la gente que quiera trabajar lo haga, también considera los mecanismos para retirar del servicio a quienes no tengan los méritos ni la capacidad para desempeñarse en un cargo cualquiera.

Otro aspecto importante para destacar es la capacitación que debe recibir el funcionario para que cada día sea más competente en su puesto de trabajo. Así como se capacita en la empresa privada, también nosotros debemos invertir en los funcionarios que están al frente de programas institucionales y que son responsabilidad de todos. Yo si estoy muy contento con la carrera administrativa y así lo manifesté desde el principio.

M.C.G. ¿Cuál ha sido la estrategia para involucrar a los alcaldes y gobernadores en este proceso?

A.S.L. Es importante anotar que el éxito del proceso se basó en la información oportuna y en el equipo de trabajo que hemos conformado con la Asesora del Departamento Administrativo de la Función Pública y los integrantes de la Comisión Seccional del Servicio Civil.

M.C.G. ¿Usted como dirigente cómo ve el sistema de carrera administrativa?

A.S.L. En varias reuniones con los gobernadores veíamos muy difícil la implantación de la carrera administrativa en las regiones. Yo pensaba que siendo Boyacá uno de los

ACTUALIDAD

departamentos más grandes, con 123 municipios, el trabajo con los alcaldes iba a ser difícil. Sin embargo, era optimista, porque desde que los eligieron hemos tenido una buena relación, y en las reuniones que he sostenido con ellos no sólo se han discutido los temas de la carrera administrativa sino también la capacitación que deben recibir en la Escuela Superior de Administración Pública, para que puedan interpretar y aplicar las normas y demás obligaciones que tienen en sus regiones. Creo que la mayoría de los alcaldes en estos momentos son conscientes de los beneficios de la carrera administrativa y de la responsabilidad que tienen para que su desarrollo sea un aporte importante a la administración pública.

M.C.G. Los aspectos que usted ha expresado son muy positivos en este proceso, pero ¿cuáles han sido las dificultades?

A.S.L. Yo creo que ninguna. Lo más importante es orientar el trabajo en grupo con decisión y compromiso, porque esto es lo primero que percibe la gente, y en la medida en que el trabajo sea coherente y con objetivos claros, el resultado es bueno.

Martha Lucía Madariaga Urrea es la Asesora del Departamento Administrativo de la Función Pública en Boyacá, y a través de su trabajo ha orientado uno de los procesos más interesantes de la inscripción extraordinaria en carrera administrativa.

M.C.G. ¿Cuál fue su fórmula para motivar a los alcaldes y nominadores a participar tan activamente en el proceso de inscripción extraordinaria en la carrera administrativa?

M.L.M. Ha sido fácil realmente. Todos colaboramos para que este trabajo tuviera los resultados que ahora mostramos. Inicialmente elaboramos un plan de información. Teníamos que llegar a todos los alcaldes, concejales, nominadores y funcionarios para motivarlos y decirles las ventajas de la carrera administrativa, más que los inconvenientes.

El Departamento de Boyacá está dividido por cabeceras de provincia y cada provincia tiene varios municipios. Entonces, nos reunimos con los funcionarios de la ESAP, ofreci-

mos seminarios a los alcaldes y a los funcionarios interesados en el tema. Allí se les enseñaron las normas y documentos que debían trabajarse y la responsabilidad que teníamos para que este proceso fuera exitoso en la región.

Convocar a los alcaldes y orientarlos para que elaboraran los manuales de procedimientos para dar cumplimiento a las normas de carrera fue una tarea difícil pero gratificante. El éxito fue increíble, porque asistieron casi todos a los seminarios, el 98%, y todos salían con sus documentos elaborados, y motivados para continuar con el proceso en sus respectivos municipios.

Los alcaldes en estas regiones están un poco aislados de las normas, entonces, cuando se les invita a un seminario sobre carrera administrativa, ellos no saben qué es la carrera pero saben que de pronto eso les puede costar el puesto, la cárcel. Entonces asisten, y generalmente no asisten solos, sino que

**“Así como se capacita
en la empresa
privada, también
nosotros debemos
invertir en los
funcionarios que
están al frente de
programas
institucionales
y que son
responsabilidad
de todos”**

ACTUALIDAD



Marta Lucía Madariaga
Urrea

Asesora de la Comisión
Seccional del Servicio
Civil

van con el personero, con una persona que más o menos logre entender de lo que se va a hablar y les pueda ayudar en el proceso.

Luego de eso se les contó la obligatoriedad que tenían de entregar documentos a 29 de junio del 93, y para sorpresa mía, el 28 de junio, de los 123 municipios, 80 habían entregado. Al día siguiente se completó y sólo me quedaron cuatro municipios pendientes.

Para diligenciar los formatos de la inscripción extraordinaria les envié un instructivo para que no tuvieran dificultades y el trámite fuera más rápido. Yo creo que lo más importante de estas reuniones es que las personas sientan que uno está comprometido, que conoce el tema y que tiene la suficiente motivación para orientarlos.

Yo soy una convencida de que la mayoría de los alcaldes que, en un momento dado, no cumplen con alguna norma como esta que cubre a nivel nacional, es porque no saben por dónde empezar, no saben cómo hacer las cosas, por eso, cuando yo dicté el seminario no quise que se hiciera una cátedra magistral. Hay que decirles lo que hay que hacer y tratar de disminuir los niveles de expectativa y contradicción.

La presencia de los concejales en las reuniones fue muy importante. Es indiscutible la cercanía que los ciudadanos

tienen con ellos y el hecho de que sepan que aquí hay una persona que los va a ayudar en cualquier momento, a cualquier hora del día, es vital.

M.C.G. ¿Cuál era el concepto de los alcaldes sobre la carrera administrativa?

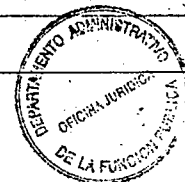
M.L.M. En el proceso de divulgación y en las reuniones y talleres encontramos dos extremos: los que creían que la carrera administrativa era absolutamente negativa y los que creían que era absolutamente positiva, al punto de que no tenían que volver a trabajar. Pero en los talleres unificamos criterios. Las normas son excelentes cuando hay disposición para potenciarlas y encontrarles lo mejor, pero también si uno quiere encontrarle inconvenientes se los encuentra.

M.C.G. ¿Cómo se ha desarrollado el trabajo con la Escuela Superior de Administración Pública?

M.L.M. La ESAP aquí no cuenta sino con dos asesores para carrera administrativa y son 123 municipios que estaban solicitando que se les diera asesoría, por

“Yo creo que lo más importante de estas reuniones es que las personas sientan que uno está comprometido, que conoce el tema y que tiene la suficiente motivación para orientarlos”

ACTUALIDAD



Fotografía de Luis Buitrago

Alfredo Tadeo Prieto Ramírez

Alcalde de Duitama y Representante de los alcaldes del departamento a la Comisión Seccional del Servicio Civil

eso fue precisamente que decidí que se les enseñara a hacer los documentos a los alcaldes. Aquí hay más administradores públicos que asesoraron, incluso muchos vinieron aquí a hablar conmigo, a ver que normas se aplicaban, que les podía yo aportar, y ellos le prestaron la correspondiente asesoría y la orientación a los alcaldes. La mayoría orientaron bien, hicieron trabajos bien hechos, manuales organizados. Todos, los 123 municipios, tienen manual de funciones y requisitos mínimos al igual que todas las empresas descentralizadas de los municipios y del departamento. Todas tienen sus manuales. En general, la relación con la ESAP ha sido muy buena y nos hemos colaborado en este trabajo. En estos momentos estamos todavía en el proceso de inscripción extraordinaria de acuerdo a los lineamientos del Decreto 1222 del año 93. Actualmente se han inscrito 1.684 funcionarios en el Departamento de Boyacá.

El doctor Alfredo Tadeo Prieto Ramírez, es el alcalde del municipio de Duitama y el representante de los alcaldes del Departamento a la Comisión Seccional del Servicio Civil.

M.C.G. Usted como alcalde ¿cómo ve el proceso de implantación de la carrera administrativa a nivel territorial?

A.T.P. En el municipio de Duitama fue muy bien acogida la carrera administrativa, tanto por los Gerentes como por los funcionarios. Todos tenían el convencimiento de que esto los iba a beneficiar por cuanto les iba a dar estabilidad en su trabajo. Básicamente así fue la iniciación de la carrera administrativa en el municipio. Posteriormente hubo mayor divulgación a través de los talleres coordinados por la gobernación y la Comisión Seccional del Servicio Civil. Las personas que tenían dudas tuvieron la oportunidad de despegarlas personalmente. Además se dieron cuenta de que no sólo era la estabilidad en su trabajo sino que tenían la oportunidad de prosperar y capacitarse sin necesidad de la intermediación política, que básicamente es, creo yo, lo que busca la carrera administrativa. Esa es mi opinión. Los empleados la recibieron con beneplácito y después de este proceso se empezaron a diligenciar los formularios de inscripción extraordinaria en el municipio de Duitama.

M.C.G. ¿Cómo ha afectado a los funcionarios de su localidad este proceso?

A.T.P. Creo que este es un estímulo muy grande para el trabajador, pienso que el rendimiento y la eficiencia del empleado se va a incrementar, es más, siento ya que a nivel del municipio se incrementó, porque la gente tiene más confianza, no está pendiente de si el padrino político puede o no sostenerlo en este puesto, sino que es él quien a través de su trabajo y capacidad define su permanencia.

Además esta posibilidad repercute en el bienestar a nivel del hogar y en la estabilidad de la familia, porque hace que el trabajador sea mucho más eficiente. Pienso que es un logro de los trabajadores, es un logro sindical, sin habérselo propuesto, de verdad que es algo que vale la pena exaltar.

Aunque todavía hay una minoría que piensa que porque está en la carrera administrativa es inamovible, si son movibles en la medida en que su rendimiento no sea el esperado y su cumplimiento y lealtad en todas las funciones que deba cumplir no las lleve a cabalidad, pues va a tener que verse retirado de su cargo simplemente por incumplimiento y por incompetencia, y no podemos tener gente incompetente en el sector público.

ACTUALIDAD

Gabriela Osorio Valderrama
Oficina de Comunicaciones

El Gobierno Nacional puso en marcha el Programa de Racionalización y Simplificación de Trámites con el objeto de mejorar procesos administrativos, elevar su eficiencia y pertinencia y propiciar una mejor relación entre la administración pública, los ciudadanos y los particulares.

Para tal efecto se creó el Consejo de Racionalización y Simplificación de Trámites, conformado por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, quien lo preside, o el Consejero Presidencial para la Modernización del Estado, como su delegado; el Director del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado; y el Director del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE, o su delegado. El Consejo está facultado para coordinar y adelantar el seguimiento del programa en los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades públicas del orden nacional.

ACTUALIDAD

Teniendo en cuenta que los trámites superfluos tienen innumerables efectos negativos sobre la administración pública; incrementan el costo operacional de la administración; contribuyen a hacer menos eficiente el funcionamiento de la economía; afectan la imagen de la administración ante el ciudadano y abren la puerta a conductas incorrectas por parte de funcionarios inescrupulosos. El programa de racionalización y simplificación consiste en llevar el proceso de trámites a la forma más sencilla posible, reduciendo al mínimo las demandas y dejando únicamente aquellos pasos que sean verdaderamente indispensables.

Pero no todos los trámites son superfluos; muchos son indispensables y útiles para poder desarrollar eficazmente la tarea del gobierno y, por tanto, deben permanecer. Por tal razón, el programa de Racionalización y Simplificación de Trámites comprende tres campos de acción: la eliminación de trámites repetidos o innecesarios, la simplificación y mejoramiento de los realmente útiles y la concertación de aquellos que para su realización requieren de la acción de varias entidades.

... el programa de Racionalización y Simplificación de Trámites comprende tres campos de acción: la eliminación de trámites repetidos o innecesarios, la simplificación y mejoramiento de los realmente útiles y la concertación de aquellos que para su realización requieren de la acción de varias entidades.

Clasificación de los empleos públicos

Fabiola Obando Ramírez

Asesora Comisión Nacional del Servicio Civil

Dentro del nuevo modelo de Estado concebido por el constituyente del 91, para garantizar la eficiencia en el cumplimiento de su función, se institucionaliza la carrera administrativa, por mandato constitucional, en todos los órganos y entidades del Estado. Este objetivo sólo es posible si el aparato estatal cuenta con una nómina de servidores públicos idóneos y con vocación de servicio, seleccionados mediante la comprobación del mérito, columna vertebral de la carrera administrativa, constituido por su nivel académico, su experiencia, sus habilidades y sus aptitudes. De ahí que el mérito es el requisito determinante para acceder al servicio público, en empleos de carrera, y no otros de tipo político, de raza, de sexo o de religión.

Ello permite que a estos empleos -de carrera- lleguen los mejores y se les garantice la permanencia en ellos y el ascenso dentro de la organización, mientras se desempeñen con eficiencia y observen buena conducta. La efectividad de estos derechos ya no dependerá de la voluntad o de las apreciaciones subjetivas del nominador ni de los vaivenes políticos que antes eran determinantes.

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

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

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

Cuando los códigos de régimen departamental y municipal, en sus artículos 231 y 288, en su orden, autorizan a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales para adoptar la nomenclatura y la clasificación de los empleos que pueden conformar las plantas de personal de la administración, se están refiriendo a la agrupación ordenada, sistemática y jerárquica, por niveles, de los empleos y a la determinación de las distintas denominaciones de los mismos, que sirve para identificarlos, teniendo en cuenta la profesión, arte u oficio y las funciones asignadas. En manera alguna a la clasificación de los empleos en de libre nombramiento y remoción y de carrera.

Sobre la competencia para efectuar esta clasificación, la Corte Constitucional, al

declarar la exequibilidad de los artículos 2, inciso 2, y 4, numeral 4 de la Ley 27 de 1992, en uno de sus apartes expresó:

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

Los principios consagrados en el citado artículo 125 fueron desarrollados por la Ley 27 de 1992 y, en virtud de la competencia que el Constituyente le atribuyó a la ley, determinó cuáles otros empleos, distintos de los señalados en la norma constitucional, están excluidos de la carrera.

Ellos son:

- a. Los de período fijo; y
- b. Los de libre nombramiento y remoción, contemplados en el artículo 1 de la Ley 61 de 1987, en los sistemas específicos de administración de personal y en los estatutos de las carreras especiales.
- c. En el nivel territorial, excepción hecha del Distrito Capital, los indicados

FUNCION PUBLICA



en los numerales 1 a 8 del artículo 4 de la mencionada Ley 27.

Bien pudo el Legislador, para el orden territorial, adoptar la clasificación de los empleos que trae el artículo 1 de la Ley 61 de 1987, que sólo rige para el orden nacional, y que reiteró en el artículo 4. Pero fue su intención, y así quedó plasmada en la ley, efectuar una diferente para los empleos de aquel nivel.

Existen diferencias entre una y otra clasificación. Veamos:

Mientras que en el orden territorial los empleos de jefes de sección y los de igual o de superior jerarquía a éstos o sus equivalentes están excluidos de la carrera, es decir, son de libre nombramiento y remoción, en el nivel nacional, tendrán esta calidad aquellos empleos de jefe de unidad que tengan una jerarquía superior a la de jefe de sección. Por lo tanto, los jefes de sección del orden nacional pertenecen a la carrera administrativa.

Esta regla -la de que los empleos de jefe de sección, los de igual o de superior jerarquía a éstos o sus equivalentes son de libre nombramiento y remoción- rige tanto para la administración central como para la descentralizada y para los organismos de control del orden departamental, municipal y distrital, con excepción del Distrito Capital.

La exclusión de los empleos de jefe de sección, del orden territorial, no obedece

a una omisión o a un error, sino a la intención del Legislador que quiso que los equivalentes a éstos o los que tuvieran un nivel igual o superior también fueran de libre nombramiento y remoción. Para establecer cuando un empleo es equivalente a los señalados por la ley como de libre nombramiento y remoción ha de analizarse si las funciones asignadas a aquel corresponden a las que podría desempeñar un jefe de sección o de dependencia de superior jerarquía, el grado de responsabilidad que conlleva su ejercicio y los requisitos exigidos para su desempeño. Si de este análisis se desprende que estas funciones y responsabilidades son similares a las de un empleo de jefe de sección y los requisitos son análogos a los exigidos para éste, debe concluirse que se trata de un cargo excluido de la carrera. El grado salarial y la denominación del empleo no podrán, por tanto, llevar a esta conclusión. Puede ocurrir que en una entidad existan empleos con denominaciones diferentes de las detalladas en los numerales 1 a 8 del artículo 4 de la Ley 27 de 1992, por ejemplo, la de coordinador, y tenga asignadas funciones que corresponden a uno de jefe de sección o a otro de superior jerarquía a éste, aunque con grado salarial inferior al asignado a un empleo de jefe de sección. El empleo en estudio es equivalente a uno de libre nombramiento y remoción señalado por la ley -el jefe de

sección-, y, en consecuencia, tiene este carácter.

En los estatutos orgánicos de los establecimientos públicos nacionales, los cuales deben adoptarse por medio de ley o de decreto-ley, pueden señalarse otros empleos de libre nombramiento y remoción, diferentes de los expresamente contemplados en el literal b) del artículo 1 de la Ley 61 de 1987. Los estatutos orgánicos de esta clase de entidades en el orden territorial no pueden ocuparse de este aspecto.

Los empleos adscritos a los Despachos de los Ministros, de los Directores de Departamentos Administrativos, de los Viceministros y de otros altos funcionarios de la Rama Ejecutiva a nivel nacional son de libre nombramiento y remoción; en cambio, los adscritos a los Despachos de los altos funcionarios de las entidades y organismos del orden territorial que no tengan un nivel igual o superior a jefe de sección o sus equivalentes, son de carrera.

La Ley 27 exceptúa de la carrera administrativa los empleos del orden territorial cuyas funciones consistan en administrar fondos, valores y/o bienes oficiales y que para ello requieran fianza de manejo. La Ley 61 de 1987 no consideró estos empleos como de libre nombramiento y remoción.

Para una mejor comprensión de lo dispuesto por esta ley, en el numeral 5 del

FUNCION PUBLICA

“...los nominadores y los responsables de la administración de personal deberán sujetarse estrictamente a la clasificación contenida en la ley.”

artículo 4, en relación con estos empleos y para definir, en cada caso, si son de carrera o de libre nombramiento y remoción, es pertinente 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 o valores de esta naturaleza requieren constituir fianza.

Sobre este particular la Comisión Nacional del Servicio Civil se pronunció recientemente en el sentido de que «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, vigilantes, empleados a quienes se les asigna adicionalmente 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 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.** (Se subraya).

El artículo 4 de la Ley 27 de 1992, en su numeral 6, señala como de libre nombramiento y remoción los empleos que tengan asignadas funciones de seguridad del Estado. Toda vez que de esta disposición se han hecho, por parte de algunos nominadores y asesores jurídicos, interpretaciones erradas y con base en ellas han pretendido excluir de la carrera a empleados que desempeñan funciones que corresponden a cargos de celador, de vigilante o de bombero, la Comisión Nacional del Servicio Civil ha precisado quienes, conforme con la Constitución y la Ley, cumplen funciones que tienen que ver con la seguridad del Estado.

Este organismo ha dicho que «en este caso, la ley calificó las funciones de esos empleos, al determinar que son de seguridad del Estado, lo que reduce su campo de aplicación, puesto que no se trata de funciones de seguridad en términos generales, ya que si ello fuera así, bajo esta denominación quedarían comprendidos empleos de simple vigilancia, como por ejemplo los de celadores y demás empleos que de una u otra forma tuvieran asignadas estas funciones».

«Para precisar quienes son responsables de la seguridad del Estado, es necesario acudir a la Constitución Nacional, donde se señala en el artículo 216 que «la fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional». A su vez el artículo 217 ibídem dispone que «La nación tendrá para su defensa unas fuerzas militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional»... «De igual manera, el Departamento Administrativo de Seguridad DAS conforme lo señala el artículo 4 del Decreto 2110 de 1992, es un organismo de seguridad del Estado con ca-

rácter oficial, técnico, profesional y apolítico, que tiene como objetivos suministrar a las dependencias oficiales que lo requieran, según la naturaleza de sus funciones, las informaciones relacionadas con la seguridad interior y exterior del Estado y la integridad del régimen constitucional...»

La Comisión Nacional del Servicio Civil considera que el numeral que se comenta no tiene, por ahora, aplicación en el orden territorial a menos que la Constitución o la ley asigne esta clase de funciones a entidades de este nivel.

La remisión que hace la Ley 27, en su artículo 2, a la Ley 61 de 1987 obedece a que ésta modificó sustancialmente algunas disposiciones del Decreto-Ley 2400 de 1968, al cual deben someterse, en materia de administración de personal, las entidades y los organismos regulados por la Ley 27. Pero de manera alguna esta remisión implica que las entidades del orden territorial puedan acogerse a la clasificación de los empleos contemplada en el artículo 1 de la Ley 61 de 1987, ya que ésta, se repite, sólo procede para los empleos nacionales. Tampoco podrá concluirse que por el hecho de que la Ley 27 se aplique a los empleados nacionales, rige para ellos la clasificación de los empleos efectuada por esta ley para el orden territorial.

Por último, es necesario precisar cuáles son los empleos de período fijo que no pertenecen a la carrera. Son aquellos que según la Constitución y la ley o las ordenanzas y los acuerdos **debidamente autorizados por la ley**, deban ser provistos para un período determinado. Es decir, solamente tienen este carácter aquellos que ordene la ley, como por ejemplo, los de Secretarios de los Concejos y de las Asambleas, de Personeros y de Contralores. No podrá, entonces, señalársele período a un empleo que, por su naturaleza, es de carrera para excluirlo de ella.

Para la aplicación de las normas de carrera, los nominadores y los responsables de la administración de personal deberán sujetarse estrictamente a la clasificación contenida en la ley. No es constitucional ni legal pretender excluir de la carrera, a través de actos de inferior categoría a la ley, empleos que pertenecen a ella o cambiarles su naturaleza.

FUNCION PUBLICA

La potestad disciplinaria en la administración

LUIS MIGUEL LINEROS MEDINA

Profesional Especializado
Oficina de Control Interno

GERMAN RAMIREZ AMOROCHO

Profesional Especializado
Dirección de Apoyo a la Comisión Nacional del Servicio Civil

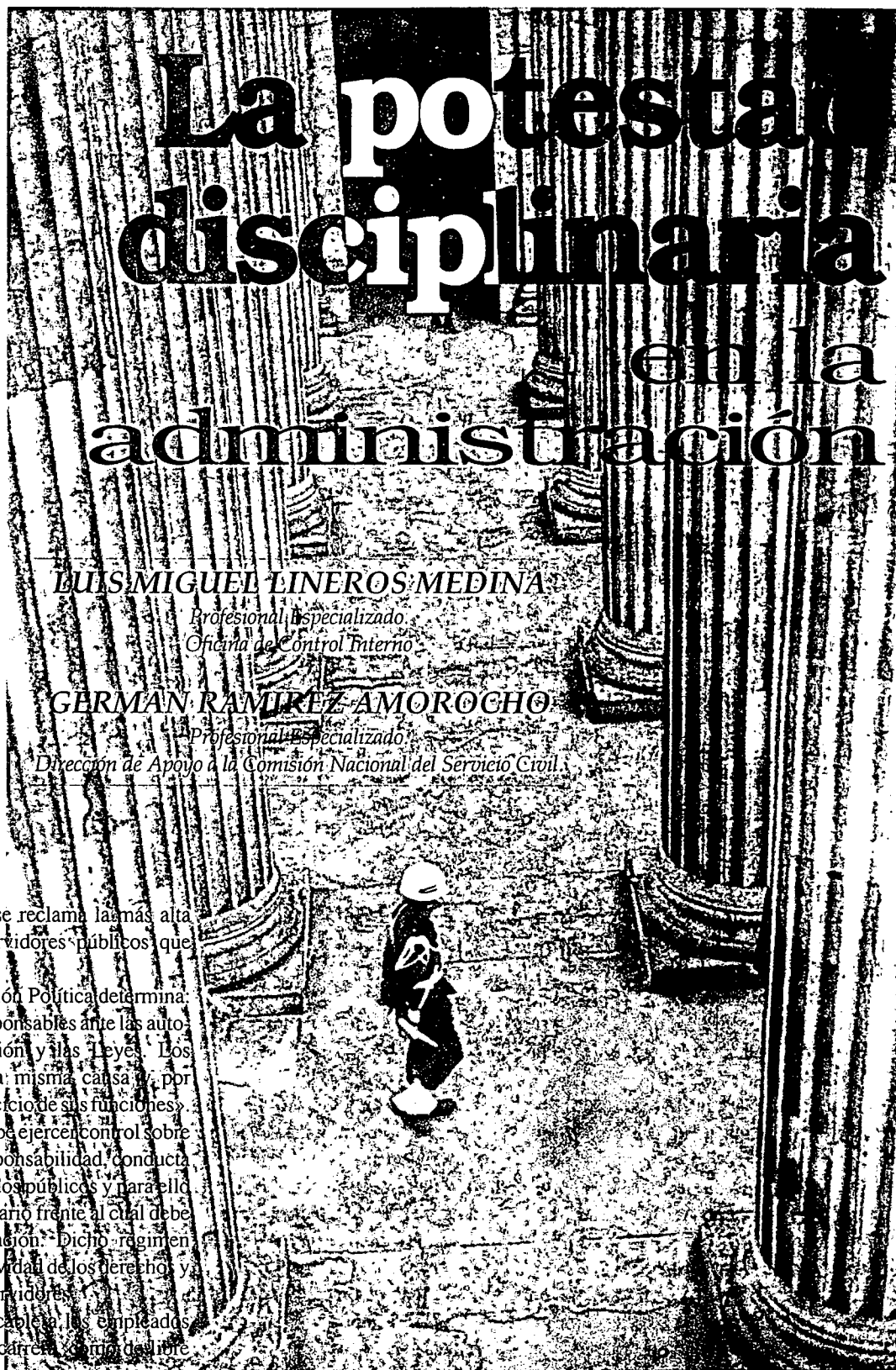
Para los logros del Estado se reclama la más alta responsabilidad de los servidores públicos que están a su servicio.

El Artículo 6. de la Constitución Política determina:

«Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones».

Por consiguiente, el Estado debe ejercer control sobre el comportamiento, moralidad, responsabilidad, conducta correcta y eficiencia de los empleados públicos y para ello ha establecido un régimen disciplinario frente al cual debe guardar correspondencia su actuación. Dicho régimen debe asegurar, igualmente, la efectividad de los derechos y garantías establecidos para estos servidores.

El régimen disciplinario aplicable a los empleados públicos designados en cargos de carrera como de libre



FUNCION PUBLICA

nómbroamiento y remoción se encuentra con-tenidomía constitucional o legal, según lo estipula el Artículo 29 de la Constitución Nacional: «Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las Leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio».

- d. Así mismo, debe verificarse que la acción disciplinaria no haya prescrito, lo cual sucede pasados 5 años del último acto constitutivo de la falta, término dentro del cual debe también imponerse la sanción.

La aplicación de este régimen disciplinario deberá sujetarse a los principios que orientan toda actuación administrativa, como son: economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción. (Art. 2o Decreto 482 de 1985).

La responsabilidad emanada de la acción disciplinaria iniciada contra un empleado público es independiente de la responsabilidad civil o, penal y/o patrimonial, que dicha acción pueda originar (Art. 7o. Decreto 482/85 -Art. 76 C.C.A - Art. 90 C.P.)

El Decreto 2400 de 1968 en sus artículos 6, 7, 8, 9 y 10 enumera los derechos, deberes y prohibiciones de los empleados públicos frente al estado.

El empleado público o del estado que incurra en el abuso de los derechos, el incumplimiento de los deberes o la violación de las prohibiciones, o incurra en una causal de mala conducta de las consagradas en el artículo 76 del Código Contencioso Administrativo, se hace acreedor a una sanción disciplinaria impuesta, previo el debido proceso, a que se refiere el Artículo 29 de la Constitución Nacional.

Para iniciar y adelantar un proceso disciplinario contra un empleado del Estado se deben tener en cuenta, entre otras, las siguientes consideraciones:

- La acción debe iniciarse por orden del jefe del organismo, o por la del jefe de la Dependencia Regional o Seccional.
- El investigador designado debe ser de igual o superior jerarquía al funcionario investigado. Como excepción, en los Ministerios y Departamentos Administrativos, se designa para adelantarla al Profesional Especializado que trata el Decreto 2447 de 1975 (Arts. 21 y 22 Decreto 482/85).
- Para determinar si procede o no la iniciación del proceso disciplinario, se debe constatar que la falta esté definida previamente en

al derecho de la defensa del investigado, en virtud del cual se le dará a conocer el informe o queja que dio lugar al proceso, así como las pruebas que se alleguen a la investigación. Se le informará sobre la oportunidad que tiene a ser oído en descargos, a que se practiquen las pruebas pertinentes que solicite y si lo desea, a ser representado por un apoderado ajenos a la entidad, y a ser asesorado por la organización sindical a la que esté afiliado.

DILIGENCIAS PRELIMINARES

Cuando no se tenga certeza sobre la existencia del hecho o por lo menos un indicio sobre la responsabilidad de un funcionario o funcionarios en particular, debe designarse por el jefe del organismo o de la dependencia regional o seccional, un funcionario para que adelante diligencias preliminares con el fin de verificar estos dos aspectos para luego si iniciar el proceso disciplinario, si hay mérito para ello.

El funcionario designado para adelantar las diligencias preliminares, una vez practicadas las mismas dentro del término que se le haya señalado, deberá rendir un informe escrito sugiriendo si debe o no iniciarse investigación disciplinaria. El jefe del organismo o de la dependencia regional o seccional respectiva con base en el informe, designará un investigador para que adelante la investigación disciplinaria, si lo considera pertinente.

INVESTIGACION DISCIPLINARIA

(Art. 18 Decreto 482/85)

Debe iniciarse por orden del jefe del organismo que, de oficio o por informe de un empleado público o queja de un particular, tenga conocimiento de un acto o hecho que pueda constituir falta disciplinaria. Para tal efecto designará un funcionario investigador de acuerdo a lo establecido por el Art. 21 del Decreto 482 de 1985, quien deberá realizar los siguientes actos y trámites en desarrollo de la investigación:

"No es procedente
investigar actos o
hechos respecto
de los cuales el
funcionario ya
hubiere sido
investigado y
sancionado"

- No es procedente investigar actos o hechos respecto de los cuales el funcionario ya hubiere sido investigado y sancionado, o cuando la investigación hubiere culminado con una decisión de archivo. Se entienden por un mismo acto o hecho aquel en el cual confluyen circunstancias de tiempo, lugar y contenido.
- Durante el proceso disciplinario, el cual consta de las etapas que se explicarán más adelante, se debe tener en cuenta el respeto

FUNCION PUBLICA

Inicio de la investigación:

Deberes del investigador:

- a. Mediante oficio, declarar abierta la investigación dentro del día hábil siguiente a la comunicación de la designación como investigador.
- b. Preparar un oficio para la firma del jefe del organismo o de la dependencia regional o seccional, a través del cual se informe a la Procuraduría General de la Nación sobre la iniciación del proceso disciplinario.
NOTA: Una vez abierta la investigación, si el nominador lo considera conveniente y el hecho o acto puede ser constitutivo de una falta de las consagradas en el artículo 15 de la Ley 13 de 1984 (falta grave), podrá suspender provisionalmente al investigado mediante acto administrativo motivado, contra el cual no procede ningún recurso y tiene vigencia inmediata. Esta suspensión no puede exceder de 30 días calendario, prorrogables por 30 días más y en caso de producirse esta suspensión se debe culminar la investigación en el término máximo de ella.
- c. Dar aviso, al investigado sobre la apertura de la investigación disciplinaria en su contra.
- d. Perfeccionar el material con base en el cual se establezca la comprobación de los hechos y responsables, pudiendo para el efecto:
 - Tomar como base los resultados de la investigación preliminar, si la hubo, y/o practicar todas las pruebas que considere necesarias.
 - Solicitar o allegar los documentos e informes que considere convenientes y que le permitan formarse un criterio sobre los antecedentes y conducta del investigado. Al jefe de Personal se le podrá solicitar información sobre tiempo de servicio, cargos desempeñados, antigüedad en los mismos, calificaciones de servicios, antecedentes disciplinarios, dirección y teléfono de la residencia que aparezca en la hoja de vida.
 - Solicitar a quien pone la queja o informante, la ratificación de la queja o informe, sobre la gravedad de juramento, sin que la imposibilidad de hacerlo impida continuar la investigación.
 - Solicitar conceptos técnicos o especializados a funcionarios de la entidad. (Artículo 25 Decreto 482/85).

Formulación de cargos

La formulación de cargos se hará mediante oficio dirigido al investigado, el cual deberá contener, entre otros aspectos los siguientes:

- Hechos que dieron lugar a la investigación.
- Pruebas practicadas o allegadas que demuestren la existencia de tales hechos.
- Disposiciones legales presuntamente infringidas con los hechos o actos investigados.
- Término dentro del cual el investigado deberá presentar sus descargos, el cual no puede ser superior a ocho (8) días hábiles contados a partir del recibo del oficio de cargos.
- Información al investigado sobre el derecho que tiene de conocer el informe y las pruebas allegadas a la investigación y que puede aportar y solicitar las pruebas que sean conducentes al esclarecimiento de los hechos. (Art. 31 Decreto 482/85)

El oficio que contenga los cargos debe ser entregado en original al investigado, quien firmará una copia en constancia de recibo. Si se negare a firmar, la persona comisionada para entregar el oficio o el investigador, si es quien entrega, dejará constancia de ésto y firmará un testigo.

Si el investigado se encuentra suspendido provisionalmente o por cualquier otro motivo se halla retirado transitoria o definitivamente del servicio, se le enviará telegra-

ma a la dirección de la residencia que aparezca en su hoja de vida, o que se tenga noticia de algún modo, dejando constancia en el expediente.

Si el investigado no se presentare a notificarse de los cargos después de 5 días hábiles, contados desde la fecha del telegrama, se le designará un apoderado de oficio y se continuará la investigación.

Este apoderado no puede ser un funcionario de la entidad donde labora el investigado sino que debe acudir a la lista de auxiliares de la justicia que elabora el respectivo Tribunal Superior de cada Departamento y que reposa en todas las dependencias judiciales. (Art. 32 Decreto 482/85, sentencia de septiembre 19 del C.E.).

Descargos

Dentro del término señalado en el oficio de formulación de cargos, el investigado debe hacer sus descargos, ya sea por escrito o verbalmente ante el investigador, levantándose en este último caso el acta correspondiente, la cual se firmará por el investigador, el investigado y quien la elabore. Si en el término señalado no se reciben los descargos se continuará la investigación.

Práctica de pruebas solicitadas por el investigado

Una vez recibidos los descargos o vencido el término para ello, el investigador

El oficio que contenga los
cargos debe ser entregado en
original al investigado, quien
firmará una copia en
constancia de recibo

FUNCION PUBLICA

**“...si antes de cerrar
la investigación el
investigador
encontrare que en
ella se produjo
alguna
irregularidad,
procederá a
subsanaarla.”**

practicará las pruebas solicitadas que fueren conducentes para el esclarecimiento de los hechos. (Artículo 34 Decreto 32/85).

Cierre de la investigación

Vencido el término de la investigación, si ésta se encuentra perfeccionada, el investigador producirá un escrito mediante el cual la declare cerrada.

Si no se ha perfeccionado la investigación; es decir, si faltan pruebas por practicar o cualquier otro trámite, el investigador lo informará así al jefe del organismo o de la dependencia regional o seccional para que éste proceda a prorrogarle el término de investigación, el cual no podrá ser superior al inicialmente fijado. (Art. 23 Decreto 482/85).

En caso de que el empleado haya sido suspendido provisionalmente (por haber incurrido en hechos constitutivos de una presunta falta grave) y en el término máximo de ella (60 días) no se haya perfeccionado la

investigación, dicho empleado deberá ser reintegrado al servicio y se le cancelarán todos los salarios y derechos causados.

El jefe del organismo o de la dependencia regional o seccional respectiva que tenga conocimiento de hechos que puedan ser constitutivos de faltas disciplinarias cometidas por un empleado contra el cual se esté adelantando investigación, designará al funcionario que esté conociendo de ésta para que adelante la investigación de aquéllos, dentro del plazo que falte para el vencimiento del término de la primera, siempre que éste no sea inferior a quince (15) días hábiles.

En caso contrario, le fijará un término para adelantar la nueva investigación que podrá exceder el que falte para concluir la primera. En este evento se suspenderán los términos señalados para el cierre de la primera, a fin de que el investigador elabore un solo informe, con el objeto de que se falle en un solo acto administrativo las distintas investigaciones. La sanción será la que corresponda a la falta más grave. (Art. 27 Decreto 482/85).

De otra parte, si antes de cerrar la investigación el investigador encontrare que en ella se produjo alguna irregularidad, procederá a subsanarla. Ej: testimonio que no se tomó bajo la gravedad del juramento. Si fuere una irregularidad no subsanable, Ej: No se formularon cargos, la investigación deberá reiniciarse desde la ocurrencia de ella, para lo cual el jefe del organismo o de la dependencia regional o seccional prorrogará el término de la investigación. (Art. 36 Decreto 482/85)

Una vez producido el escrito de cierre de la investigación el investigador remitirá, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a dicho cierre, un informe sobre ella al jefe del organismo o de la dependencia regional o seccional anexando todos los documentos que conformen el expediente y sugiriendo la sanción a imponer. (Art. 38 Decreto 482/85).

Si al recibir este informe el jefe del organismo o de la dependencia regional o

seccional, considera que no está completa la investigación, se la devolverá al investigador para que la perfeccione, dándole las instrucciones que considere conveniente y fijándole un término para ello. (Art. 39 Decreto 482/85.)

Archivo del expediente

Recibido el expediente, si el jefe del organismo no encontrare mérito para sancionar según las causales establecidas (Art. 40 Decreto 482/85), procederá a ordenar el archivo del expediente dejando constancia de este hecho, dentro los (5) días hábiles siguientes a la fecha de recibo. Copia del oficio se enviará al funcionario interesado y a su hoja de vida.

CALIFICACION DE LA FALTA

(Art. 41 y S.S. Decreto 482/85)

Recibido el informe de cierre de la investigación, acompañado del respectivo

**“...si el jefe del
organismo no
encontrare mérito
para sancionar
según las causales
establecidas
(Art.40 Decreto
482/85),
procederá a
ordenar el archivo
del expediente”**

FUNCION PUBLICA

expediente, el jefe del organismo o de la dependencia regional o seccional, encontrando debidamente perfeccionada la investigación, procederá a calificar la falta como leve o grave, dependiendo de su naturaleza.

Las faltas enumeradas en el Artículo 15 de la Ley 13 de 1984, en concordancia con el Artículo 48 del Decreto 482 de 1985, siempre se calificarán como graves y darán lugar a la sanción de destitución.

También deben tenerse en cuenta, para calificar la falta como leve o grave y para determinar la sanción, los efectos de la falta (escándalo, mal ejemplo, perjuicios), las modalidades o circunstancias del hecho, en el sentido de cuál fue el grado de participación del investigado, las circunstancias agravantes o atenuantes y el número de faltas cometidas; los motivos que determinaron la comisión de los hechos en cuanto a si dichos motivos fueron nobles o innobles, fútiles o altruistas; antecedentes del infractor o investigado, en cuanto a sus condiciones personales y profesionales y la categoría y funciones del cargo que desempeñe.

Son circunstancias agravantes el haber incurrido dentro de los 5 años anteriores en faltas que dieron lugar a sanciones de suspensión, la reincidencia en la comisión de faltas leves, esto es, haber cometido faltas leves dentro de los 12 meses inmediatamente anteriores a la que se investigue, haber procedido por motivos innobles o fútiles, haber obrado con premeditación o con la complicidad de otra u otras personas, haber cometido la falta para ejecutar u ocultar otra, haber intentado atribuir la responsabilidad a otra persona, o haber cometido la falta abusando de la confianza que se le hubiere otorgado.

Son circunstancias atenuantes el haber observado buena conducta anterior, haber obrado por motivos nobles o altruistas, haber confesado voluntariamente la comisión de la falta, haber procurado evitar por iniciativa propia los efectos nocivos de la falta antes de iniciarse la investigación o haber sido inducido a cometer el hecho por un superior.

“...Si la falta se calificó como grave, la sanción puede ser de suspensión en el ejercicio del cargo, hasta por 30 días calendario sin derecho a remuneración, o de destitución...”

DETERMINACION DE LA SANCION

Dentro del mismo término que tiene para calificar la falta (7 días hábiles siguientes al recibo del informe del investigador y del expediente), el jefe del organismo o de la dependencia regional o seccional debe proceder a determinar la sanción, que puede ser, si se trata de faltas leves, de amonestación escrita sin anotación en la hoja de vida, censura con anotación en la hoja de vida o multa que no exceda de la quinta parte del sueldo mensual.

Si la falta se calificó como grave, la sanción puede ser de suspensión en el ejercicio del cargo, hasta por 30 días calendario sin derecho a remuneración, o de destitución. En este último caso, se fijará la sanción accesoria de inhabilidad para desempeño de funciones públicas, que puede ser de 1 a 5 años. (Art.44 Decreto 482/85).

IMPOSICION DE LA SANCION

(Art. 45 Decreto 482/85)

Cuando el jefe del organismo o de la dependencia regional o seccional respectiva considere que la investigación se encuentre perfeccionada, procederá a calificar la falta, conforme a los criterios señalados en este Decreto y a determinar la sanción que deba imponerse, dentro de los siete (7) días hábiles siguientes a la fecha de recibo del informe de que trata el artículo 37 del Decreto 482 de 1985.

Si la sanción es de amonestación o censura remitirá los documentos de la inves-

tigación al jefe inmediato del investigado para que proceda a imponerle dicha medida, mediante oficio, a más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de recibo de los documentos.

Si la sanción que se determinó fue de multa o de suspensión, será impuesta mediante resolución motivada por el jefe del organismo o de la dependencia regional o seccional respectiva.

Cuando el término de la sanción de suspensión fuere superior al de la suspensión provisional, en el acto administrativo mediante el cual se imponga dicha sanción se ordenará descontar el período en el que el empleado haya estado suspendido provisionalmente. Si el término de la sanción fuere igual, en dicho acto administrativo se ordenará imputar éste al término de la suspensión provisional. (Art.47 Decreto 482/85).

Si se determinó imponer sanción de destitución, la impondrá, también mediante resolución o Decreto motivado, la autoridad nominadora. Previamente a la imposición de esta sanción, deberán remitirse los documentos de la investigación a la Comisión de personal para que emita concepto dentro de los 10 días hábiles siguientes al recibo de los documentos. Cabe anotar que de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 27 de 1992, la integración de la Comisión de Personal estará conformada por dos (2) representantes del nominador y un representante de los empleados, quiere esto decir que los dos (2)

FUNCION PUBLICA

representantes del nominador no tienen que ser necesariamente el Secretario General y el jefe de la Oficina Jurídica, sino las personas que designe el nominador.

Recibido el concepto de la Comisión de Personal por el nominador, éste decide si lo acoge o no. Si la comisión estuvo de acuerdo en imponer la sanción de destitución o el nominador decide imponerla aunque ella hubiere conceptuado lo contrario, se procederá a imponerla mediante resolución motivada dentro de los 5 días hábiles siguientes al recibo del concepto, señalando en el mismo acto sancionatorio el término de inhabilidad de funciones públicas para el sancionado que no puede ser inferior a un (1) año ni superior a cinco (5).

Si el nominador es el Presidente de la República, la comisión de personal enviará el concepto y los documentos de la investigación al jefe del organismo, para que éste, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, proyecte el acto administrativo de destitución. (Art. 49 y 50 Decreto 482/85).

NOTIFICACION

(Art. 51 Decreto 482/85)

Tanto las sanciones impuestas mediante oficio como las aplicadas por resolución o Decreto deben ser notificadas personalmente al sancionado, expresándose en dichos actos los recursos que proceden contra la providencia y entregándosele una copia de la misma.

Si no se cumple la notificación con todas estas formalidades se entiende como no realizada y el acto sancionatorio no produce ningún efecto.

Cuando no se pueda efectuar la notificación personal se enviará, dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, aviso a la residencia del investigado, o a la que tenga registrada en la hoja de vida, en el cual se le comunique que se le ha impuesto una sanción y que debe acercarse a notificarse personalmente. Si el sanciona-

do no se presenta dentro de los quince (15) días siguientes al envío del aviso, se le notificará por edicto, en el cual se produzca la parte resolutive del acto sancionatorio y se fijará en un lugar visible de la entidad o de la dependencia regional o seccional durante 10 días hábiles. (Art. 45 C.C.A).

RECURSOS

(Art. 51. Decreto 482/85)

Una vez notificado el acto sancionatorio, el afectado puede presentar el

cho acto y en subsidio el de apelación ante el jefe del organismo, pero presentándolo también ante quien produjo el acto.

Si fue de destitución, solamente procede el recurso de reposición ante el nominador, quien la impone.

Tanto el recurso de reposición como el de apelación deben ser presentados por escrito, por el sancionado o por su apoderado (Abogado) dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del acto respectivo, siendo

este término simultáneo para ambos recursos; es decir, no puede el recurrente esperar a que se resuelva el de reposición para presentar el de apelación sino que dentro del mismo término y en un mismo escrito, debe interponer estos dos recursos. (Arts. 47 y 50 C.C.A).

El escrito mediante el cual se presentan los recursos debe expresar los motivos de inconformidad y las pruebas en que se fundan tales motivos; así como el lugar de la residencia del recurrente y debe interponerse dentro del plazo legal.

Si no tuviere estos requisitos el escrito se rechazará por el funcionario competente. Contra el rechazo del recurso de apelación procede el de queja.

El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que negó la apelación, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.

Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso.

REGISTRO DE LA SANCION Y ARCHIVO DEL EXPEDIENTE

(Arts. 53 y 54 Dec 482/85)

De todo acto administrativo mediante el cual se imponga una sanción disciplinaria

**Tanto las
sanciones
impuestas
mediante oficio
como las aplicadas
por resolución o
Decreto deben ser
notificadas
personalmente al
sancionado**

recurso de reposición contra el oficio motivado de las sanciones de amonestación o censura que hubiere impuesto el jefe Inmediato, y en subsidio el recurso de apelación ante él mismo pero para ser resuelto por el jefe del organismo.

Si la sanción fue de multa o suspensión, impuesta por el jefe de la dependencia Regional o Seccional, el sancionado puede interponer recurso de reposición contra di-

FUNCION PUBLICA

se remitirá copia al Departamento Administrativo del Servicio Civil, hoy de la Función Pública, a la Procuraduría General de la Nación y al jefe de Personal de la respectiva entidad para que éste la archive en la hoja de vida del funcionario, salvo en el caso de la sanción de amonestación escrita.

A la misma Oficina de Personal se enviará el expediente de la investigación disciplinaria para que proceda a su archivo y a registrarla en el libro de control disciplinario, el cual debe contener por lo menos los datos enumerados en el artículo 58 del Decreto 482 de 1985.

PROCESO ABREVIADO

(Inc. 3o. Art. 21 Decreto 482/85)

Cuando el jefe inmediato tenga conocimiento directo de faltas cometidas por un empleado bajo su dependencia que puedan implicar la aplicación de las sanciones de amonestación escrita o de censura, podrá solicitarle inmediatamente que presente descargos verbales o escritos, y previo el análisis de los mismos procederá a imponerle la sanción, si fuere el caso.

En el caso de descargos verbales se levantará un acta de conformidad con lo previsto en el Artículo 33 del Decreto 482 de 1985.

INVESTIGACIONES POR LA PROCURADURIA

(Art. 56 Decreto 482/85)

En cualquier momento la Procuraduría General de la Nación podrá iniciar o asumir una investigación disciplinaria, caso en el cual el investigador deberá suspender las diligencias que estuviere adelantando y poner a disposición de la Procuraduría todos los documentos que sean pertinentes, dejando constancia de ello en el expediente, previa información al jefe del organismo o de la dependencia regional o seccional, según el caso.

No obstante lo anterior, la entidad podrá hacer uso de la suspensión provisional del funcionario investigado prevista en el artículo 26 del Decreto 482 de 1985, e informará a la Procuraduría de este hecho.

PROCESOS DISCIPLINARIOS AL CERCIO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Procuradurías departamentales

De conformidad con el artículo 31 de la Ley 4a de 1990 y el Artículo 277 de la Constitución Política, corresponde a las Procuradurías Departamentales, iniciar y proseguir la instrucción de los procesos disciplinarios que se adelanten contra, Gobernadores, Contralores Departamentales y demás funcionarios de la administración; y posteriormente enviarlos con el informe evaluativo a la Procuraduría delegada correspondiente para fallo de primera instancia.

Artículo 277 C.N. «El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la Ley.»

Procuradurías delegadas

Es competencia de las procuradurías delegadas conocer en segunda instancia de los procesos que adelanten los Procuradores Regionales (Departamentales) contra los Personeros o los Procuradores Provinciales, y contra los empleados al servicio de las Personerías.

Procuradurías Primera, Segunda y Tercera delegadas para la vigilancia administrativa

Les corresponde a las Procuradurías Primera, Segunda y Tercera delegadas para la vigilancia administrativa, tramitar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra Gobernadores y Contralores Departamentales.

La segunda instancia la conoce por competencia el Procurador General de la Nación.

Procuradurías provinciales

Conocen en primera instancia de los procesos disciplinarios que se adelantan contra empleados oficiales de orden municipal y contra quienes sin tener este carácter, ejerzan transitoriamente funciones públicas.

REGIMEN DISCIPLINARIO DEL PERSONAL QUE INTEGRA EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL, CON EXCEPCION DEL NIVEL SUPERIOR Y DEL PERSONAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

Con relación al Sistema Educativo no superior, el régimen disciplinario del personal docente se rige por lo dispuesto en el Decreto 2277 de 1979 y su Reglamentario 2480 de 1986; en lo que respecta al personal administrativo se rige en esta materia por la Ley 13 de 1984 y el Decreto 482 de 1985, antes expuestos, con la precisión de que cuando se habla de jefe del organismo o de la dependencia Regional o Seccional se debe entender el Ministro de Educación, pues dicho Ministerio no cuenta con dependencias regionales o seccionales y el Alcalde o Gobernador son nominadores más no jefes de Organismo.

Cuando se impone la sanción de destitución, por ser de competencia del nominador, corresponde al Alcalde o al Gobernador si el municipio no ha recibido la administración del personal del sector educativo nacional y nacionalizado.

En cuanto al personal del Sistema Nacional de Salud, incluido el de nivel territorial, la Ley 10 de 1990 consagra en su artículo 29 que el régimen disciplinario aplicable es el contemplado en la Ley 13 de 1984 y el Decreto 482 de 1985. *

Ley 27

aplicable a las entidades descentralizadas del Distrito Capital

Comisión Nacional del Servicio Civil

e solicita emitir concepto relacionado con el carácter jurídico de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, categoría del Acuerdo 11 de 1988 y aplicabilidad de la Ley 27 de 1992 para los empleados públicos de esa Universidad. Para conceptuar se considera:

La Universidad Distrital Francisco José de Caldas fue creada mediante el Acuerdo No. 10 de 1948 del Concejo de Bogotá,

ratificado por los Decretos 88 y 653 de 1952, proferidos por el Alcalde de Bogotá.

Conforme a estas normas, la Universidad Distrital es un Establecimiento Público del orden distrital, de carácter universitario, adscrito a la Alcaldía de Bogotá, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio e independiente.

Mediante Acuerdo No. 09 de 1980, expedido por el Consejo Superior de dicha

institución, se adoptó el estatuto general de la Universidad Distrital, el cual fue aprobado por el Gobierno Nacional mediante Decreto 1030 de 1981, en virtud del artículo 59 del Decreto 80 de 1980.

Dentro de las funciones asignadas al Consejo Superior Universitario por el artículo 13 del Decreto 1030 de 1981, se encuentra la de «Expedir o modificar el estatuto general de la Universidad, el cual entrará en vigencia una vez haya sido **aprobado por el Gobierno Nacional**», así como la de «Expedir, a propuesta del rector, el reglamento académico y los del personal docente, administrativo y estudiantil».

De acuerdo con las normas anteriores, el Consejo Superior Universitario de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, se encuentra facultado para expedir o modificar **el estatuto general de esa institución**, pero las mismas disposiciones claramente consagran que dicho estatuto sólo entrará en vigencia **una vez haya sido aprobado por el Gobierno Nacional**; en relación con los reglamentos internos, la facultad para expedirlos le compete al Consejo Superior Universitario a propuesta del Rector, sin necesidad de aprobación alguna por parte del gobierno nacional.

De otro lado, el Consejo Superior Universitario de la Universidad Distrital, mediante Acuerdo No. 011 de 1988, expidió el reglamento de personal administrativo de los empleados públicos de la Universidad, en el cual se adopta, en el capítulo décimo, artículos 159 y siguientes, el sistema de administración de personal y se establece en la Universidad Distrital la carrera administrativa, determinándose los cargos de carrera y los de libre nombramiento y remoción, así como las etapas correspondientes al proceso de selección, al escalafonamiento en carrera, a la calificación de servicios y a las causales de retiro de la carrera administrativa.

En relación con el Acuerdo 11 de 1988, se observa que éste fue proferido con fundamento en los artículos 1o., 2o. numerales f) y n) y 13 numeral c) del Decreto 1030 de

DOCTRINA

1981. Analizadas estas normas encontramos que en ninguna de ellas se confirieron facultades al Consejo Superior Universitario para dictar normas sobre carrera administrativa y mal podría el Gobierno Nacional otorgar dichas facultades a través de un decreto ejecutivo cuando sólo mediante ley se pueden establecer disposiciones en esta materia.

Mediante Acuerdo No. 42 de 1989, el Consejo Superior de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, expidió el estatuto general de esa Institución, el cual no fue sometido a la aprobación del gobierno nacional, conforme lo establecía el Decreto 1030 de 1981.

En el mencionado Acuerdo 42 se le fijaron las funciones al Consejo Superior Universitario, dentro de las cuales se encuentra la de «Expedir o modificar el Estatuto General de la Universidad», y no se consagró la obligación de someterlo a la aprobación del gobierno nacional, conforme lo establecen los Decretos 80 de 1980 y 1030 de 1981.

Igualmente, en el artículo 75 del citado acuerdo 42, al disponerse su vigencia, se precisa que el mismo «rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial los Acuerdos 09 de 1980 y 023 de 1988, del Consejo Superior Universitario»; es decir, se dispuso mediante un acuerdo la derogatoria de unos actos administrativos de igual naturaleza que habían sido aprobados por decretos del Gobierno Nacional.

Con posterioridad, y mediante Acuerdo No. 26 de 1991, el Consejo Superior Universitario expidió el estatuto general de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en uso de las atribuciones que le confirió el numeral 3o. del artículo 8o. del Acuerdo 042 de 1989, el cual aparece derogado en el inciso 2o. del artículo transitorio 5o. del citado Acuerdo 26. Este Acuerdo tampoco fue sometido a la aprobación del Gobierno Nacional, y constituye el Estatuto General vigente de la Universidad Distrital.

De otra parte, el Constituyente de 1991, al trazar los lineamientos generales en mate-

ria de la función pública, consagró en el Artículo 125 de la Carta Fundamental 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 carrera administrativa fue elevada a norma de rango constitucional.

Por ello, la competencia para establecer disposiciones en materia de carrera administrativa sólo la tiene la ley y por ende, es el Congreso Nacional el órgano facultado para expedir normas relacionadas con la misma, o el Presidente de la República cuando se encuentre revestido por el Congreso de facultades extraordinarias, conforme lo establece la Constitución; en tal razón, ninguna autoridad nacional, departamental, municipal o distrital puede arrogarse esta facultad.

La misma situación se presentaba antes de la expedición de la Constitución de 1991, donde la carrera administrativa sólo estaba instituida para el nivel nacional a través del Decreto-Ley 2400 de 1968, su Decreto Reglamentario 1950 de 1973 y la Ley 61 de 1987, por lo que en los niveles departamentales, municipales, distritales, diferentes al capital, y en las entidades descentralizadas de éstos órdenes no existía la carrera administrativa, teniendo todos los empleos el carácter de libre nombramiento y remoción.

Por lo anterior, las autoridades de los niveles territoriales no tenían, ni tienen la facultad para expedir normas que regulen lo atinente a la carrera administrativa; cualquier disposición dictada en contravención a estos principios no puede producir ningún efecto, ni confe-

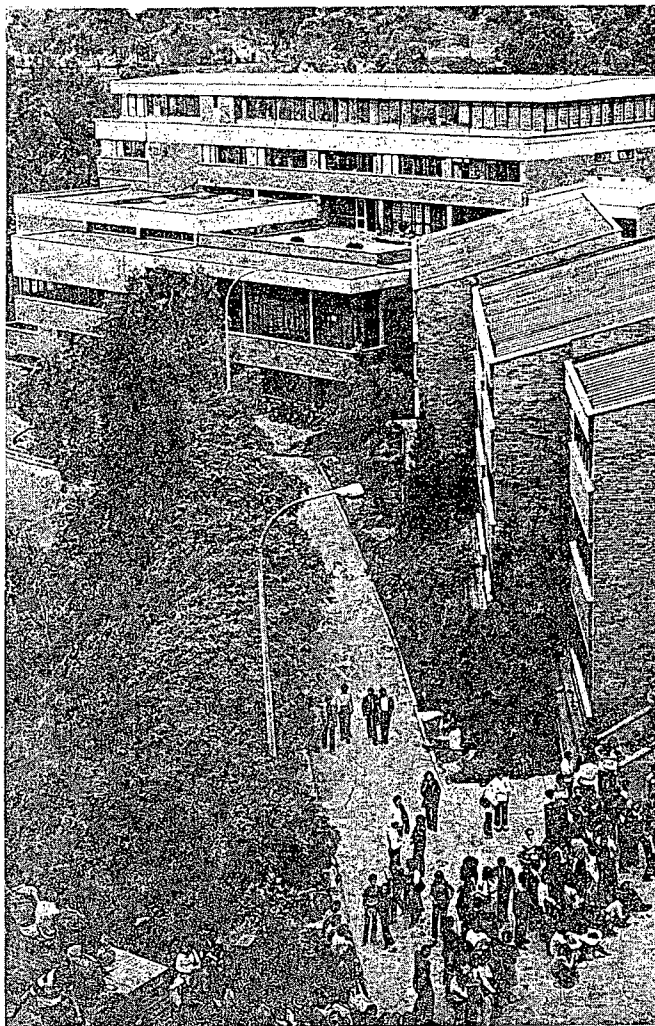
rir derecho alguno a quienes en su momento se les pudieron aplicar estas disposiciones de carrera.

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», determinándose en su artículo 2o. que las disposiciones contenidas en los Decretos-Leyes 2400 y 3074 de 1968, la Ley 13 de 1984 y la Ley 61 de 1987, sus decretos reglamentarios y las normas que las modifiquen o adicionen **son aplicables a los empleados del Estado que prestan sus servicios en las entidades u organismos de los niveles nacional, departamental, distrital, diferentes al Distrito Capital, municipal y sus entes descentralizados en las asambleas departamentales, en los concejos municipales y distritales y en las juntas administradoras locales excepto las unidades de apoyo que requieran los diputados y concejales.**

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

**la competencia para
establecer
disposiciones en
materia de carrera
administrativa sólo la
tiene la ley**

DOCTRINA



implementarse la carrera administrativa en aquellos.

En lo que respecta a los empleados del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, los cuales se encuentran excluidos de la aplicación de estas normas por expresa disposición de la Ley 27, la misma ley, en el párrafo del artículo 2o. establece que éstos continuarán rigiéndose por las disposiciones contenidas en el Acuerdo 12 de 1987, expedido por el Concejo Distrital de Bogotá, y todas las normas reglamentarias del mismo, en todo aquello que esta ley no modifique o regule expresamente.

Teniendo en cuenta que la Universidad Distrital Francisco José de Caldas es un establecimiento público del orden distrital, adscrito a la Alcaldía Mayor de Santafé de

Bogotá D.C., cabe analizar si el Acuerdo 12 de 1987 es aplicable a la misma.

A este respecto encontramos que el Concejo del Distrito Especial de Bogotá, el 12 de noviembre de 1987, expidió el Acuerdo No. 12 de ese año, «Por el cual se adopta la carrera administrativa para la administración Central en el Distrito Especial de Bogotá», señalándose en el Artículo 1o. que, «El presente acuerdo tiene por objeto establecer el sistema de administración de personal, de los empleados públicos civiles que prestan sus servicios en la administración central del Distrito Especial de Bogotá y organizar el régimen de carrera administrativa».

El mismo Acuerdo en su artículo 2o. precisa que la expresión «Administración Central», comprende el Concejo, la Personería,

la Contraloría, la Tesorería, la Alcaldía Mayor, las Secretarías, el Servicio de Salud de Bogotá, los Departamentos Administrativos y los Fondos Rotatorios de estas dependencias.

Por lo anterior, el Acuerdo 12 de 1987 no contempló dentro de su campo de aplicación a las entidades descentralizadas pertenecientes al Distrito Especial de Bogotá, entre las cuales se encuentra la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, razón por la cual, las normas de carrera administrativa allí contenidas no se aplican a los empleados públicos que prestan sus servicios en las entidades descentralizadas del Distrito Capital, entre ellos a los de la Universidad Distrital.

Cabe señalar que tanto el Constituyente de 1991, como el Legislador al expedir la

Ley 27 de 1992, tuvieron como objetivo fundamental hacer efectiva la carrera administrativa en todos los órdenes del Estado, de tal manera que todos los organismos y entidades allí contemplados están en la obligación de dar cumplimiento a dichas disposiciones, dentro de los términos señalados para el efecto.

Por ello, si tenemos en cuenta que las normas de carrera contenidas en el Acuerdo 12 de 1987 no se aplican a los empleados públicos de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, por no pertenecer ésta a la Administración Central del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, y que el Acuerdo 11 de 1988 expedido por el Consejo Superior de dicha institución no podía establecer normas en materia de carrera administrativa, según se consideró anteriormente, es claro entonces que es la Ley 27 de 1992 la que deberá regular el régimen de administración del personal administrativo que presta sus servicios en esta entidad descentralizada del orden distrital, por expresa disposición del artículo 2o. inciso 1o. de la citada Ley 27.

En este orden de ideas, frente al caso consultado, se concluye lo siguiente:

1. La Universidad Distrital Francisco José de Caldas es un establecimiento público del orden Distrital, de carácter universitario, adscrito a la Alcaldía de Santafé de Bogotá D.C., con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio e independiente.

2. La Universidad Distrital Francisco José de Caldas, al ser una entidad descentralizada, no forma parte de la administración Central del Distrito Capital; por lo tanto, el Acuerdo 12 de 1987, expedido por el Concejo del Distrito Especial de Santafé de Bogotá no le es aplicable a la misma, ni el Servicio Civil Distrital tiene competencia alguna en la administración del personal administrativo que presta sus servicios en dicha Universidad.

3. El Congreso Nacional o el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias, son los competentes

DOCTRINA

para expedir las normas en materia de carrera administrativa y ninguna autoridad nacional, departamental, municipal o distrital puede arrogarse esta facultad. En consecuencia, el Consejo Superior Universitario de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas no tenía, ni tiene competencia para dictar disposiciones sobre esta materia.

4. En razón de lo anterior, el Acuerdo 11 de 1988, proferido por el Consejo Superior de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas al no tener la categoría de

ley o decreto ley, no podrá producir efectos en lo que respecta a la carrera administrativa que allí se contempla para los empleados públicos que prestan sus servicios en esta Institución.

5. En razón de lo anterior, en la Universidad Distrital no existía la carrera administrativa antes de la expedición de la Ley 27 de 1992 y ninguno de sus empleados administrativos podría estar amparado por derechos de carrera derivados del Acuerdo 11 de 1988.

6. En consecuencia, a los empleados administrativos que prestan sus servicios en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, les son aplicables las disposiciones contenidas en la Ley 27 de 1992 y por lo tanto, la Universidad deberá proceder a implementar la carrera administrativa, en los términos allí señalados y dentro de los plazos previstos para tal efecto en la misma ley.»

* (Concepto del 23 de junio de 1993. Comisión Nacional del Servicio Civil)

El cambio de la calidad de empleado público a trabajador oficial conlleva a la

PERDIDA DE LOS DERECHOS DE CARRERA

Se consulta acerca de si los decretos 2260 y 201 de 1987, normatividad que consagra el régimen de personal y de prestaciones sociales respectivamente, son aplicables a los trabajadores que se vincularon durante el lapso comprendido entre la fecha de la entrada en vigencia del decreto 2123 de diciembre 29 de 1992 (mediante el cual se reestructuró la entidad) y la fecha en que se adoptó el nuevo estatuto de personal de la Empresa (abril 6 de 1993). Para concluir se considera:

1. El decreto 2123 de 1992 en su artículo 10., que hace relación a la naturaleza jurídica del organismo, señala que Telecom se reestructura en Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden nacional, a la cual salvo lo dispuesto en el presente decreto, para todos los efectos le serán aplicables las disposiciones que regulan el régimen de dichas empresas.

2. En relación con el régimen de los empleados, en su artículo 10. establece que en los estatutos internos de la Empresa se dirá qué cargos serán desempeñados por su personal.

servidores y señala algunos que necesariamente serán ejercidos por empleados públicos. Igualmente, consagra que **«Los demás funcionarios vinculados a la planta de personal a la fecha de reestructuración de la Empresa pasarán a ser automáticamente trabajadores oficiales.»** (se subraya).

3. En su artículo 7o. que hace referencia a las normas laborales dispone que «la reestructuración de la Empresa **no afecta el régimen salarial, prestacional y asistencial vigente de los empleados vinculados en la planta de personal de Telecom a la fecha de expedición del presente Decreto.**» (se subraya).

4. Por su parte, en su artículo 9o. transitorio expresa que «dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia del presente Decreto, la Junta Directiva de Telecom y las demás autoridades, adoptarán los estatutos internos y las disposiciones necesarias para la organización y funcionamiento de la Entidad. **Mientras se expiden éstos, se continuarán aplicando las normas legales, los estatutos internos y las normas reglamentarias vigentes a la fecha de la reestructuración.**» (se subraya)

5. El Decreto 2200 de 1987 mediante el cual se regula el régimen especial de administración de personal y de carrera administrativa de los empleados de Telecom, establece en su artículo 1o. que las normas de este Decreto son aplicables a quienes tengan el carácter de **empleados públicos.**

6. El Decreto 2201 de 1987 que hace referencia a las prestaciones sociales, es igualmente aplicable a los **empleados públicos** de la Empresa.

Con fundamento en la normatividad anterior se concluye:

1. Los Decretos 2200 y 2201 de 1987 consagran una normatividad aplicable, de manera exclusiva y específica, a los empleados públicos de Telecom.

2. El Decreto 2123 de 1992 en su artículo 7o. preserva para los **empleados vinculados en la planta de personal de Telecom,** a la fecha de la reestructuración, el

régimen salarial, prestacional y asistencial derivado de los Decretos antes citados (2200 y 2201 de 1987), entendiendo su aplicación tanto para el personal que venía con la calidad de empleado y continuará con dicha calidad, como para quienes venían como empleados y adquirieron la calidad de trabajadores oficiales, más no para quienes se vincularon con posterioridad a la vigencia del citado Decreto 2123 de 1992, pues al darse el cambio de naturaleza jurídica de la entidad opera automáticamente el cambio de calidad y vínculo de sus servidores y la regla general en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado es la de que sus servidores son trabajadores oficiales.

Además de lo establecido en el Decreto 2123 de 1992, el cambio automático de vínculo, encuentra su sustento en varios pronunciamientos del Consejo de Estado, los cuales expresan:

- «... el cambio de naturaleza jurídica de un organismo oficial **determina automáticamente la del vínculo con sus servidores,** de suerte que si la transformación es de empresa oficial a establecimiento público, el paso es automático de trabajador oficial a empleado público; y si sucede al revés, **el cambio será de empleado público a trabajador oficial...** las normas que determinan la naturaleza del vínculo de los servidores del Estado **tiene efecto general inmediato** y a ellas no se puede oponer ningún derecho adquirido, pues nadie lo tiene a estar en la categoría de empleado público o de trabajador oficial. Ser empleado público o trabajador oficial no constituye una situación definida o consumada sino en curso, que puede ser modificada por normas posteriores a su creación.» (Consejo de Estado, auto de marzo 16 de 1983) (Se subraya)

- «...Por vía de definición doctrinal, cabe precisar, sin embargo, que al haberse vinculado la demandante inicialmente por contrato de trabajo no le daba derecho para continuar en el mismo cargo con la misma vinculación habiendo aquel cambiado de naturaleza.

...

En conclusión, tal como lo precisó el señor Fiscal de esta Corporación en audiencia pública, la demandante tenía el carácter de empleada pública por ministerio de la normación legal que transformó la naturaleza de la entidad...» (Consejo de Estado, Sentencia de 25 de enero de 1990)

Así mismo, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral se pronunció en el sentido de que no existiendo estatutos se aplica la regla general establecida en el artículo 5o. del Decreto 3135 de 1968, en cuanto a que en las empresas industriales y comerciales del Estado todos sus servidores son trabajadores oficiales y sólo serán empleados públicos los que se señalen en los respectivos estatutos. En dicho pronunciamiento se lee:

- «...»

Al respecto observa la Sala que le asiste razón al Tribunal, dado que conforme a lo explicado, los estatutos del Instituto de Crédito Territorial debieron allegarse al informativo y si ello no ocurrió como lo reconoce el recurrente, **se imponía aplicar el principio general establecido por el citado artículo 5o.** y estimar que el actor fue un empleado público, sin que sea legalmente posible esgrimir en contra de tal conclusión otro tipo de pruebas como el contrato de trabajo, la convención colectiva o la liquidación prestacional, pues se trataría de hechos inconducentes frente a la disposición legal que exige la demostración de lo que prevén los estatutos». (el subrayado es nuestro). (Corte Suprema de Justicia, sentencia de 3 de noviembre de 1988).

De otra parte, el texto de la norma (artículo 7o., Decreto 2123 de 1992) consagra expresamente una excepción que por ser tan clara y precisa no admite involucrar interpretación diferente a su tenor literal. De esta manera, la aplicación de los Decretos 2200 y 2201 de 1987, sólo es procedente para los empleados que venían vinculados legalmente a la Empresa a la fecha de su reestructuración. Además, si se quería exceptuar o dar un tratamiento especial a la

DOCTRINA

norma, ha debido citarse expresamente en ella, pues cuando una norma contempla una excepción, no le es dable al interprete extenderla más allá de sus límites. Así lo ha manifestado la jurisprudencia nacional en varias oportunidades. Algunos de estos pronunciamientos expresan lo siguiente:

- «No repugna a la naturaleza de las normas excepcionales la interpretación extensiva, cuando aparece que la hipótesis cuestionada está incluida por modo claro, aunque implícito, en la misma norma. Pero la aplicación por analogía es de todo punto inadmisibles en materia de textos que regulan casos de excepción, **porque entonces se busca incluir en la norma excepcional supuestos de hecho claramente situados fuera de su órbita**, con criterio que se funda en la identidad de razón jurídica para dar el mismo tratamiento a situaciones fundamentalmente semejantes, cuando se trata de colmar vacíos (203, 204 Código Judicial), o de que no haya Ley exactamente aplicable al caso controvertido, para organizar derecho a la luz de la doctrina (8o., L. 153 de 1987), más no cuando la Ley prevé y regula todas las hipótesis de manera general, y sólo por excepción sustrae determinados supuestos de su invariable imperio. No queda vacío alguno por llenar y el criterio de analogía permanece entonces fuera del elenco». (se subraya) (Corte Suprema de Justicia, sentencia de marzo 27 de 1958).

- «El principio de hermenéutica jurídica que estatuye que las disposiciones de carácter excepcional en materias que no sean penales, deben interpretarse restrictivamente por causa de su previsión y exactitud, **lo mismo se impone para el efecto de no extender una excepción más allá de los límites indicados en ella**, que para el efecto de no reducirla hasta el punto de sustraer de su imperio casos que en ella deben quedar naturalmente comprendidos. Si la excepción hubiera de extenderse, bastardearía de su naturaleza para convertirse en regla, y si hubiera de reducirse, el dominio sustraído de ella quedaría en condición de excepción. En ambos extremos se

incurriría en un error manifiesto.» (Se subraya) (Acuerdo, 29 de septiembre de 1917, XXVI, 154).

3. Al surtirse el cambio de naturaleza del organismo para pasar a ser una empresa industrial y comercial del Estado le serán aplicables, de conformidad con el artículo 1o. del mencionado Decreto 2123, las disposiciones que regulan el régimen de dichas empresas. Quiere decir que las personas que prestan sus servicios a las mismas tienen por regla general la calidad de **trabajadores oficiales** y excepcionalmente los estatutos determinarán los cargos que deben ser desempeñados por empleados públicos, en concordancia con lo previsto en el artículo 5o. del Decreto 2123 de 1992.

La vinculación de los **trabajadores oficiales** se hará por contrato de trabajo, en el que se regula el régimen del servicio que se va a prestar. Dichos trabajadores, además de los **beneficios mínimos contemplados en la Ley**, gozan de las prerrogativas señaladas en el contrato de trabajo, las convenciones colectivas, pactos colectivos y laudos arbitrales.

4. Por otro lado, si bien es cierto que por mandato expreso del artículo 9o. transitorio del Decreto 2123 de 1992, mientras se expiden **los estatutos internos y las disposiciones necesarias para la organización y funcionamiento de la entidad**, se continuarán aplicando las normas legales, los estatutos internos y las normas reglamentarias vigentes a la fecha de la reestructuración, no puede entenderse esto de manera diferente a que la normatividad legal vigente es la referida a la organización y funcionamiento de la entidad, más no al aspecto salarial ni prestacional de sus servidores, pues el régimen prestacional para los empleados públicos como para los trabajadores oficiales se encuentra consagrado en las Leyes y Decretos expedidos específicamente sobre la materia, al igual que el régimen salarial de los empleados públicos. Los aspectos salariales de los trabajadores oficiales derivarán de la voluntad de las partes contratantes.

En cuanto a las normas aplicables a los trabajadores oficiales vinculados con posterioridad a la fecha de la reestructuración, se considera que son las disposiciones que regulan el régimen general de las empresas industriales y comerciales del Estado, por cuanto el mismo artículo 1o. del Decreto 2123 de 1992 es claro al establecer que salvo lo dispuesto en el presente Decreto, para todos los efectos serán aplicables las disposiciones que regulan el régimen de las mencionadas empresas, infiriendo de esto que para el caso concreto de los trabajadores oficiales será la remuneración acordada entre Telecom y el trabajador (las dos partes contratantes) y en el aspecto prestacional las normas generales que establecen las prestaciones sociales para estos trabajadores, como son los Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978.

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 7o. del Decreto 1848 de 1969, las normas de este Decreto y del Decreto 3135 de 1968 que consagran **prestaciones sociales, se aplicarán a los empleados públicos nacionales** de la Rama Administrativa del Poder Público, mientras la Ley no disponga otra cosa.

Se aplicarán igualmente, con el carácter de garantías mínimas, a los trabajadores oficiales, sin perjuicio de lo que para ellos establezcan las convenciones colectivas y laudos arbitrales.

Cabe precisar que dentro del campo de aplicación de este Decreto se encuentran las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, definidas en los artículos 5o., 6o. y 8o. del Decreto 1050 de 1968".

* (Concepto del 23 de junio de 1993. Dirección del Departamento Administrativo de la Función Pública) 5



Empleados públicos y trabajadores oficiales

competencia para su clasificación

En relación con las quejas formuladas por esa organización sindical, mediante oficio No. 0296 de mayo 28 del año en curso, sobre las presuntas irregularidades en que han podido incurrir algunas autoridades del orden territorial, al aplicar las normas de carrera administrativa, contenidas en la Ley 27 de 1992, la Comisión Nacional del Servicio Civil, se permite considerar:

1. En desarrollo de las diligencias adelantadas en el expediente de la referencia, para verificar las presuntas irregularidades puestas en conocimiento por esa organización sindical, la Secretaría Técnica de esta Comisión solicitó a los señores Alcaldes de Bugalagrande y de Tuluá, así como al señor Gerente de las Empresas Municipales de este último municipio, toda la información relacionada con la clasificación que se hizo de los empleados públicos y de los trabajadores oficiales, para determinar el ingreso de los primeros a la carrera administrativa.

Comisión Nacional del Servicio Civil*

DOCTRINA

En cumplimiento de lo solicitado, el señor Alcalde de Bugalagrande remitió copia del Decreto 028 del 10 de junio de 1993, por el cual adopta la carrera administrativa en ese municipio, así como copia del Decreto 22B de mayo 10 de 1993, contenido del manual de funciones y de requisitos de la planta de cargos de ese municipio.

El señor Alcalde de Tuluá remitió copia de los Decretos 266 de diciembre 11 de 1992 y 277 de diciembre 29 del mismo año que fijaron la planta de cargos para la administración central; copia del Decreto No. 100 de mayo 5 de 1993 y de su modificatorio el Decreto 128 de junio 15 de 1993, mediante los cuales se adoptó la carrera administrativa en ese municipio y copia del Decreto 142 de junio 28 del presente año, por el cual se expide el manual de funciones y de requisitos para los empleos de la administración central del Municipio de Tuluá.

El señor Gerente de las Empresas Municipales de Tuluá envió copia de la Resolución No. 244 de 1993, por medio de la cual se adopta la carrera administrativa en ese establecimiento público; copia del manual de funciones y de requisitos para los empleos del mismo. Se obtuvo, también, copia del acuerdo No. 38 de septiembre de 1991, emanado del Concejo Municipal de Tuluá, por el cual se expiden los estatutos de las Empresas Municipales y copia de la sentencia proferida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, de fecha enero 24 de 1992.

2. La Comisión Nacional del Servicio Civil, con relación a la situación planteada por la organización que usted preside, considera necesario hacer algunas precisiones de tipo legal sobre la clasifica-

ción de los servidores públicos entre empleados del Estado y trabajadores del Estado para el nivel territorial.

El Decreto-Ley 3135 de 1968, en su artículo 50., efectuó la clasificación de los servidores públicos, del orden nacional, entre empleados públicos y trabajadores oficiales, determinando que los primeros son los que prestan sus servicios en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos, y que los segundos son los que se dedican a la construcción y sostenimiento de obras públicas. Igualmente señaló que en los estatutos de los establecimientos públicos se precisarán las actividades que pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo. Para el caso de las empresas industriales y comerciales del Estado, estableció que, por regla general, quienes prestan sus servicios a ellas son trabajadores oficiales y, por excepción, serán empleados públicos quienes desempeñen actividades de dirección o de confianza, señaladas en los respectivos estatutos.

Si bien es cierto que esta clasificación sólo está referida expresamente a los empleados públicos del orden nacional, la jurisprudencia fue reiterada en el sentido de que dicha clasificación era aplicable a los niveles departamental y municipal.

Los Decretos-Leyes 1222 y 1333 de 1986, contentivos de los Códigos Departamental y Municipal, en sus artículos 233 y 292, en su orden, recogen el criterio del artículo 5. del Decreto 3135 de 1968, al señalar:

«Artículo 233. Los servidores departamentales son empleados públicos. Sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos departamentales se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo.

Quienes presten sus servicios en las empresas industriales y comerciales y en las sociedades de economía mixta departamentales con participación estatal mayoritaria son trabajadores oficiales. No obstante, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos».

«Artículo 292. Los servidores municipales son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo.

Las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado y en las sociedades de economía mixta municipales con participación estatal mayoritaria son trabajadores oficiales. Sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos».

Como se observa, son el Congreso, a través de ley, o el Presidente de la República, revestido de facultades extraordinarias,

“...en los estatutos de los establecimientos públicos se precisarán las actividades que pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo...”

los competentes para efectuar la clasificación entre empleados públicos y trabajadores oficiales en el orden departamental y municipal, y las Juntas Directivas de los establecimientos públicos, de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta con participación mayoritaria del Estado, en los casos señalados en la ley.

Es claro, entonces, que ya la ley determinó la regla general de que los servidores departamentales y municipales tienen el carácter de empleados públicos y estableció dos excepciones a esa regla general. Ellas son: que son trabajadores oficiales quienes se dedican a la construcción y al

sostenimiento de obras públicas y, en segundo lugar, que en los establecimientos públicos, departamentales y municipales, pueden serlo también quienes realicen actividades que, conforme a lo señalado en sus estatutos, deben ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo.

En el caso de las empresas industriales y comerciales del Estado y en las sociedades de economía mixta departamentales y municipales, con participación estatal mayoritaria, esta regla general se invierte, puesto que sus servidores tendrán la calidad de trabajadores oficiales, con excepción de aquellos que conforme con los estatutos de dichas empresas tienen la calidad de empleados públicos por desarrollar actividades de dirección o de confianza.

De lo anterior se concluye, que ni los Gobernadores ni los Alcaldes tienen competencia para efectuar una clasificación de esta naturaleza que ya fue hecha por la ley y únicamente en el caso de las entidades descentralizadas podrán sus juntas directivas, a través de sus estatutos, efectuar la clasificación de sus servidores, pero siempre con sujeción a lo dispuesto en los citados artículos 233 y 292 de los Decretos Leyes 1222 y 1333 de 1986. Esta competencia tampoco pueden arrogársela las Asambleas Departamentales o los Concejos Municipales.

La jurisprudencia ha sido reiterada en esta materia. Al respecto cabe citar apartes de algunos de estos pronunciamientos del Consejo de Estado:

«...De lo anterior se deduce, incuestionablemente, que la determinación del vínculo jurídico que une a la administración con los servidores del Estado, es uno de esos «otros aspectos» a que alude el citado artículo 76, numeral 10 de la Constitución Nacional (1886), y por consiguiente le corresponda al Congreso de la República su regulación, pues ninguna otra norma confiere esa facultad a corporación o funcionarios distintos a éste, en los órdenes departamental, intendencial, comisarial o municipal. Los Gobernadores no tienen atribución constitucional alguna para clasificar a los servidores de su

**“ni los Gobernadores ni los Alcaldes
tienen competencia para efectuar
una clasificación de esta naturaleza
que ya fue hecha por la ley”**

Departamento entre empleados públicos o trabajadores oficiales, debido a que en la Carta no existe ningún precepto que le señale dicha facultad...»

«...Pero ocurre también que en el ámbito seccional la Constitución tampoco le asigna la competencia sobre esa materia a las Asambleas Departamentales. En efecto, dicha atribución no puede fundarse en el numeral 5o. del artículo 187 que establece taxativamente algunas de las funciones que les incumbe cumplir y dentro de las cuales, de ninguna manera resulta comprendida la de clasificar a los servidores del departamento entre empleados públicos y trabajadores oficiales...»

«...Tampoco en virtud de dicha norma, el Gobernador puede determinar cuáles de los empleos de orden departamental deben ser ejercidos por empleados públicos y cuáles por trabajadores oficiales, por cuanto esa disposición sólo permite tal clasificación en los estatutos de los establecimientos públicos para señalar la labor en que pueden ocuparse...»

«...Cuando la ley tiene un sentido exacto y categórico y un alcance incontrovertible, no puede prestarse a interpretaciones acomodaticias o erróneas, por parte de quienes están obligadas a su observancia y cumplimiento...» (Sentencia del 25 de septiembre de 1982).

«...Ciertamente, no puede una Asamblea Departamental, un Concejo Municipal, ni ninguna Corporación o entidad, ni funcionario alguno clasificar los servidores del Estado o los de cualquier sector de la administración o los de un organismo público, salvo las dos excepciones que al régimen general permite hacer el artículo 5o. del Decreto extraordinario 3135 de 1968, para señalar cuáles son empleados públicos y cuáles trabajadores oficiales... La atribución de la facultad para clasificar a los servidores del Estado, exclusivamente al Congreso, que puede conferirla extraordinariamente al Presidente de la República, se justifica por lo que se acaba de decir, pues implica la potestad de someter a unos empleados oficiales al régimen estricto del

DOCTRINA

empleo público y dejar a otros en el campo libre de los contratos de trabajo, de las convenciones y pactos colectivos. Además de no ser así, se correría el riesgo de que mediante disposiciones de carácter subalterno se declararan trabajadores oficiales, es decir, vinculados por contrato de trabajo, no sólo a quienes ejercen funciones públicas, en general, sino específicamente autoridad pública. En esta forma se les otorgaría privilegios de que están legalmente privados los empleados públicos y se les exoneraría de los deberes y responsabilidades propias del ejercicio de la función o de la autoridad pública... Calificar a un grupo de servidores estatales, como trabajadores oficiales, por ejemplo, es restringir, recortar el campo de aplicación de las normas constitutivas del régimen del empleo público, del estatuto del empleado público; es ponerlos al margen de sus previsiones....»

(...)

«Ha dicho el Consejo de Estado que el artículo 5o. del Decreto 3135 de 1968, es aplicable a los servidores de los Departamentos, Intendencias, Comisarías, Municipios y Distrito Especial de Bogotá, como puede leerse en las sentencias del 1o. de abril de 1977, y del 24 de junio de 1983, proferidas por esta Sección. De acuerdo con esa disposición los servidores del sector central de la administración pública, nacional, departamental, municipal o distrital, son empleados públicos, como lo han sido siempre, con la sola excepción de los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas, que se vinculan por contrato de trabajo, o sea que son trabajadores oficiales.

(...)

No es exacta, pues, la afirmación de la parte actora de que por tradición legal los oficios de chofer, celador y aseadora, por su naturaleza, se consideran desempeñados «por personas vinculadas contractualmente, bajo la especie de los trabajadores oficiales». No existe ni ha existido ninguna norma legal que haya hecho o haga tal definición y lo que se sabe es que siempre los servidores de la administración central, con la excepción antes indicada, son empleados públicos, ... así se trate de chofer, celador o aseadora». (Sentencia de febrero 26 de 1985).

3. El criterio utilizado por la ley para distinguir a un empleado público de un trabajador oficial no es el de la naturaleza del acto de su vinculación, sino que se apoya en la naturaleza de la entidad en donde presta los servicios y, excepcionalmente, tiene en cuenta la

clase de actividad que desempeña el servidor, como en el caso de la construcción y del sostenimiento de obras públicas. Así por ejemplo, un empleado público no perdería su condición de tal por el hecho de haber sido vinculado mediante un contrato de trabajo o quien desempeñe una actividad de construcción y de sostenimiento de obra pública, no dejará de tener la calidad de trabajador oficial por haberse vinculado mediante una relación legal y reglamentaria, pues no es el vínculo jurídico el que determina la condición de empleado o de trabajador sino, por el contrario, es aquella condición la que determina el vínculo.

**“...la Convención
Colectiva de
Trabajo no es el
instrumento
adecuado para
clasificar los
servidores de un
ente oficial como
empleados públicos
o trabajadores
oficiales...”**

De otra parte, según lo expresado por el Consejo de Estado, en sentencia de marzo 16 de 1983, la calificación de la naturaleza del vínculo que une a una persona con la entidad oficial a la cual presta servicios de índole laboral, no puede ser determinada por la voluntad de las partes o por la clase de un acto mediante el cual se hizo la vinculación, sino por la ley, de manera general y, excepcionalmente, por los estatutos de la entidad en los casos autorizados por los artículos 5o. del Decreto 3135 de 1968, 233 y 292 de los Códigos de Régimen Departamental y Municipal, en su orden.

Igualmente ha señalado la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de julio 29 de 1983, que no es tema propio de las convenciones colectivas sino de la ley el definir la naturaleza del vínculo jurídico existente entre las entidades públicas y sus colaboradores y determinar el estatuto laboral aplicable a este vínculo, pues la Convención Colectiva de Trabajo no es el instrumento adecuado para clasificar los servidores de un ente oficial como empleados públicos o trabajadores oficiales.

El Consejo de Estado ha señalado, en auto de marzo 16 de 1983, que las normas que determinan la naturaleza del vínculo de los servidores del Estado, tiene efecto general inmediato y a ellas no se puede

oponer ningún derecho adquirido, pues nadie lo tiene a estar en la categoría de empleado público o de trabajador oficial. Ser empleado público o trabajador oficial no constituye una situación definida o consumada sino en curso, que puede ser modificada por normas posteriores a su creación.

Como consecuencia de lo anterior, debe precisarse que si un servidor del Estado que desempeña una función propia de un emplea-

do público ha sido vinculado por la administración mediante un contrato de trabajo e irregularmente ha sido considerado como trabajador oficial, no podrá seguir ostentado esta calidad alegando derechos adquiridos, frente a la aplicación, por parte de las autoridades administrativas, de las normas legales que regulan la clasificación de los empleados.

No obstante lo anterior, puede ocurrir que en las entidades territoriales se hayan expedido, por sus autoridades, actos administrativos clasificando a sus servidores, sin sujeción a las claras prescripciones de la ley. Si bien estos actos pueden ser contrarios a la ley, también lo es que gozan de la presunción de legalidad y, por lo tanto, son obligatorios mientras no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

4. De otra parte, de conformidad con el artículo 58 de la Ley 50 de 1990, que adicionó el artículo 414 del Código Sustantivo del Trabajo, «los empleados oficiales pueden constituir organizaciones sindicales mixtas, integradas por trabajadores oficiales y empleados públicos, los cuales para el ejercicio de sus funciones actuarán teniendo en cuenta las limitaciones consagradas por la ley respecto al nexo jurídico de sus afiliados para con la administración».

Dentro de esas limitaciones legales, el artículo 416 del estatuto laboral señala que «los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas...»

«Las convenciones colectivas -señaló el Consejo de Estado en auto de febrero 6 de 1980- celebradas entre alguna entidad de derecho público con sus trabajadores se aplican exclusivamente a aquellos que están vinculados a la administración por un contrato de trabajo o que realicen labores que expresamente los vinculen a ese estatuto, pues si tales convenciones se aplicaran a los empleados públicos se establecería una pugna entre dichas convenciones y la ley, primando en cada caso ésta sobre aquellos ordenamientos, porque la administración no puede estar sujeta a convenciones». (Se subraya).

Con relación a la extensión, a los empleados públicos, de los beneficios derivados de las convenciones colectivas, la jurisprudencia de lo Contencioso Administrativo se ha pronunciado en los

siguientes términos: «Sentadas estas premisas, es necesario analizar si los beneficios salariales y prestacionales obtenidos por los trabajadores oficiales mediante convención colectiva, son extensivos a quienes ostentan la calidad de empleados públicos. La respuesta es obvia: no pueden beneficiarse de los resultados de una convención puesto que su situación es legal y reglamentaria y sólo el Congreso o el Presidente de la República investido de facultades extraordinarias, (bajo la anterior Constitución Nacional) tienen facultad para regular escalas de remuneración y de prestaciones sociales, de los empleados públicos a nivel nacional... Ni la junta directiva de una entidad descentralizada, ni ninguna otra autoridad tienen competencia en esa materia. Mal podría entonces, la junta

directiva hacer extensivos esos beneficios laborales a quienes según los estatutos son empleados públicos y les está prohibido, por tanto, negociar y suscribir convenciones colectivas...» (Consejo de Estado, noviembre 2 de 1988).

«...No una sino muchas veces ha puntualizado esta Corporación que los empleados públicos no tienen derecho a las prestaciones y beneficios extralegales que se obtengan a través de convenciones colectivas. Siendo ello así, las medidas que algunas entidades adoptan para eludir las restricciones que a los sindicatos de empleados públicos establece el artículo 414 del Código Sustantivo del Trabajo y, respecto de la celebración de convenciones colectivas, el artículo

416 de la misma codificación, son ciertamente censurables. Constituye un real fraude a la ley el procedimiento de esas entidades oficiales que, mediante acuerdos de junta directiva, extienden a los empleados públicos las conquistas logradas a través del mecanismo de la negociación colectiva, a ellos vedada. No es honesta esa conducta, la cual, de otro lado, hace presumir connivencias en la etapa de discusión de los pliegos de peticiones...» (Consejo de Estado, sentencia de abril 9 de 1991) (El subrayado es nuestro).

Es necesario anotar que el hecho de que los empleados públicos se encuentren sindicalizados, en virtud del derecho de asociación que les reconoce la Constitución Nacional, no es óbice para que puedan ingresar a la carrera administrativa y beneficiarse de los derechos y de las prerrogativas que ésta confiere, puesto que estas condiciones

Es necesario anotar que el hecho de que los empleados públicos se encuentren sindicalizados, en virtud del derecho de asociación que les reconoce la Constitución Nacional, no es óbice para que puedan ingresar a la carrera administrativa

DOCTRINA

-la de empleado público sindicalizado y la de empleado inscrito en el escalafón de la carrera- no son excluyentes.

5. La Comisión Nacional del Servicio Civil, como organismo encargado de la administración y vigilancia de la carrera administrativa, tiene una competencia claramente definida en el artículo 14 de la Ley 27 de 1992, y a ésta deberán circunscribirse sus pronunciamientos y decisiones. Es así como de la función señalada en el literal b) del citado artículo 14 de la Ley 27, consistente en «conocer, de oficio o a petición de parte, de las irregularidades que se presenten en la realización de los procesos de selección, pudiendo dejarlos sin efecto, total o parcialmente; excluir de las listas de elegibles a las personas que hubieren incurrido en violación a las leyes o los reglamentos que regulan la administración de personal civil al servicio del Estado y ordenar la revocatoria de nombramientos u otros actos administrativos, si comprobare que éstos se efectuaron con violación de las normas que regulan la materia», no puede derivarse la de conocer de las actuaciones de las autoridades administrativas en asuntos diferentes a los expresamente señalados en el referido artículo 14. Es por ello, que no podrá pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad de los actos proferidos por las autoridades administrativas, que se han allegado a estas diligencias. La competencia para ello radica exclusivamente en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Será entonces, ésta la instancia que legalmente podrá decidir si las modificaciones en la clasificación de los servidores, objeto de su reclamación, se ajustaron a la ley.

Sin perjuicio de lo considerado anteriormente, y en relación con la documentación allegada a estas diligencias, la Comisión Nacional del Servicio Civil estima pertinente hacer notar que en el caso concreto de las Empresas Municipales de Tuluá, las directivas de la misma, al ajustar la planta de empleos de la entidad para efectos de aplicar las normas de carrera administrativa y en el momento de expedir la resolución No. 244 de 1993, por la cual se adoptó la carrera administrativa de que trata la Ley 27 de 1992, no hizo otra cosa que dar cumplimiento a la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, de fecha febrero 4 de 1992, mediante la cual, entre otros aspectos, declaró inexecutable (sic) el artículo 74 del acuerdo No. 38 de septiembre de 1991 proferido por el Concejo Municipal de Tuluá, en lo referente a los cargos de «Administración: vigilantes, mensajeros, aseadoras, conductores; Acueducto: viverista, motorista, auxiliares taller medidores, lectores de medidores, jefe de redes; Plaza de Mercado: Aseadores sanitarios, vigilantes, vigilantes aseadores, aseadores; Pabellón de Carnes: vigilantes, recibidor de carnes, aseadores vigilantes, aseadores; Matadero Público: vigilantes, aseadores, lavadores de vísceras, descabellador, destazadores, marcador, bombero, conductor y vaquero, empujador de carnes». Por considerar que la enumeración de cargos consagrada en ese artículo no correspondía a la definición propuesta en la ley, en razón de que las actividades de estos empleos corresponden a funciones propias de empleados públicos y no de trabajadores oficiales.

Por lo tanto, la resolución 244 de 1993, proferida por el gerente de las empresas Municipales de Tuluá, no está efectuando una clasificación de los servidores de esa entidad, sino que se limitó a ajustar su planta de personal a los estatutos y a dar cumplimiento a la mencionada sentencia.

En lo que respecta al Decreto No. 100 de mayo 5 de 1993, expedido por el Alcalde Municipal de Tuluá, por medio del cual se adopta la carrera administrativa de que trata la Ley 27 de 1992 y sus decretos reglamentarios para la administración central del Municipio, se tiene que, el citado decreto fue modificado por el Alcalde de Tuluá mediante el Decreto No. 128 de junio 15 de 1993 y en este último dispuso que la planta de cargos existente en ese municipio, fijada por Decreto 266 de diciembre 11 de 1992, y modificado por el Decreto 277 del mismo año se sujetará a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 27 de 1992; de tal suerte, que el artículo 2 del Decreto 100 de mayo 5 de 1993, objeto de la queja, mediante el cual se adoptó la planta de personal para ese municipio, quedó sin efectos.

En relación con el Decreto No. 023 del 21 de mayo de 1993, expedido por el Alcalde Municipal de Bugalagrande, por medio del cual se adopta la carrera administrativa conforme lo dispone la Ley 27 de 1992 y sus normas reglamentarias, para la administración central, se tiene que, según oficio de julio 22 del año en curso, el señor alcalde de dicho municipio le expresó a esta Comisión lo siguiente: «Usted mejor que nadie sabe que en muchos municipios del país, de los que Bugalagrande no es la excepción existen organizaciones sindicales a las que están afiliadas personas que ejercen cargos no dedicados al sostenimiento y mantenimiento de obras públicas como por ejemplo vigilantes, conserje, motorista del vehículo del señor Alcalde, etc., pero que ha sido costumbre darles el tratamiento de trabajadores oficiales, siendo en verdad empleados públicos.

Para dar cumplimiento estricto a la ley se expidió el Decreto No. 023 del 21 de mayo de 1993, pero como quiera que el Concejo Municipal intervino a petición del sindicato de trabajadores oficiales éste fue reformado por el Decreto No. 028 de junio 10 de 1993 determinando qué empleos serían de carrera, de acuerdo al manual de funciones, dejando de lado a los trabajadores oficiales que actualmente figuran como tales en el municipio de Bugalagrande, quienes por disposición constitucional se exceptúan de la inscripción en carrera administrativa. Con lo anterior se ha querido no sólo dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 27 de 1992, sino velar por la paz en el municipio de Bugalagrande».

Al modificarse el Decreto 023 de mayo 21 de 1993 por el Decreto 028 de junio 10 del mismo año, se considera que se resolvió la situación planteada por esa organización sindical.

En estos términos, la Comisión Nacional del Servicio Civil considera que han quedado resueltas las reclamaciones formuladas en el oficio No. 0296 del 28 de mayo de 1993.

*(Concepto del 24 de septiembre de 1993.
Comisión Nacional del Servicio Civil)

Carrera administrativa

en la Procuraduría General de la Nación

Aplicación de la Ley 27 de 1992

Comisión Nacional del Servicio Civil*

Se formulan algunas consultas relacionadas con la aplicación de las normas de carrera administrativa en la Procuraduría General de la Nación. Para conceptualizar, la Comisión Nacional del Servicio Civil considera:

1. El Decreto Ley 1222 de 1993, en su artículo 34, en armonía con lo dispuesto en el inciso final del artículo 2 de la Ley 27 de 1992, dispuso que a los empleados de la Procuraduría General de la Nación les serán aplicables las disposiciones contenidas en los capítulos I y II del citado Decreto 1222 y las previstas en los artículos 35, 36 y 37 del mismo. Los capítulos I y II ya mencionados regulan los procesos de selección y la calificación de servicios.

El artículo 35 del citado Decreto Ley 1222 clasificó los empleos de carrera de la Procuraduría General de la Nación, determinando que éstos son los comprendidos entre los grados 03 y 17 inclusive.

2. La provisión definitiva de los empleos de carrera en los organismos y en las entidades a los cuales se les aplica la Ley 27 de 1992, según lo ordenado en su artículo 10, en armonía con lo dispuesto en el capítulo I del Decreto Ley 1222 de 1993, se hará, previo concurso, por nombramiento en período de prueba o por ascenso.

3. El ingreso a la carrera administrativa se produce de dos formas: la ordinaria, cuando, previo el proceso de selección, el empleado nombrado ha superado el período

de prueba por obtener calificación satisfactoria de servicios. A partir de este momento adquiere la plenitud de los derechos inherentes a la carrera administrativa, según lo señalado en el artículo 11 del Decreto Ley 1222 de 1993. En este caso, la resolución que dispone la inscripción en el escalafón es un acto declarativo del derecho. La extraordinaria, que sólo procede cuando la Ley así lo disponga, mediante la comprobación y el lleno de requisitos que ésta señale, diferentes al agotamiento de un proceso de selección, como en los casos previstos en los artículos 5 y 6 de la Ley 61 de 1987 y 22 de la Ley 27 de 1992. El fuero derivado de la carrera administrativa, en este evento, se adquiere una vez se expida la correspondiente resolución de inscripción en el escalafón, siendo la misma el acto constitutivo del derecho.

Lo anterior significa que para ingresar, de manera ordinaria, a la carrera administrativa es requisito sine qua non el concurso correspondiente, mediante la observancia de las reglas y los procedimientos establecidos en la Ley.

«El advenimiento de una persona a un cargo de carrera -ha dicho el Consejo de Estado en sentencia del 27 de noviembre de 1987- no le comunica ipso facto la calidad de empleado de carrera, por cuanto el acto de designación seguido del ejercicio del cargo no tiene la virtualidad de despojar a la autoridad nominadora de la facultad de re-

moción discrecional, dado que para ingresar a la carrera se requieren condiciones que deben cumplirse previamente. Si ello no ocurre, la condición laboral es la de un simple empleado de libre remoción.» (Se resalta).

4. Ahora bien, en el presente caso se tiene que los empleados de la Procuraduría General de la Nación que están ocupando empleos definidos por el Decreto Ley 1222 de 1993 como de carrera, para adquirir los derechos inherentes a ella deberán participar en los respectivos procesos de selección, ser nombrados en período de prueba y superar éste con calificación satisfactoria. Sólo a partir de este momento podrá predicarse de ellos que han adquirido los derechos derivados de la carrera y podrán ser inscritos en el escalafón de la misma. Mientras ello ocurre, continuarán con la calidad que ostentaban a la fecha de expedición del Decreto Ley 1222 de 1993, es decir, de libre remoción, pudiendo, por lo tanto, el nominador hacer uso de su facultad discrecional para remover a sus empleados.

5. El ingreso extraordinario a la carrera administrativa de que tratan los artículos 5 y 6 de la Ley 61 de 1987 y el artículo 22 de la Ley 27 de 1992 no procede para los empleados de la Procuraduría General de la Nación que desempeñen empleos de carrera, si se tiene en cuenta lo siguiente:

a. A la inscripción extraordinaria de que trata el artículo 5 de la Ley 61 de 1987

DOCTRINA

sólo tienen derecho los empleados de la Rama Ejecutiva del orden Nacional que se encontraban desempeñando, a 31 de diciembre de 1987, empleos de carrera sin estar inscritos en la misma, previo el cumplimiento de los requisitos allí señalados.

b. Si bien es cierto que la Ley 27 de 1992 dispuso la aplicación de la Ley 61 de 1987, entre otras normas que regulan la administración de personal, a los empleados del Estado que prestan sus servicios en las entidades u organismos, tanto del orden nacional como territorial, y de manera transitoria a algunos empleados, entre ellos a los de la Procuraduría General de la Nación mientras se expidan las normas de carrera ordenadas por la Constitución Nacional para estos últimos servidores, también lo es que el espíritu del Legislador, al hacer la remisión a la citada Ley 61, no fue el de ordenar una nueva inscripción extraordinaria para los empleados del orden nacional que deben someterse a la Ley 27 de 1992. Su intención clara y manifiesta de consagrar un ingreso extraordinario a la carrera administrativa, la plasmó en el artículo 22 ibídem al disponer esa prerrogativa únicamente para los empleados del nivel territorial.

c. Cabe señalar, igualmente, que los empleos de la Procuraduría General de la Nación, comprendidos entre los grados 03 al 17, sólo adquirieron el carácter de empleos de carrera a partir del 28 de junio de 1993, fecha de expedición del Decreto Ley 1222 de 1993, que así lo dispuso. Por lo tanto, a 31 de diciembre de 1987, esos empleos no estaban considerados por la Ley como de carrera, condición que establece la misma Ley 61 de 1987 para acceder, de manera extraordinaria, al escalafón de la carrera.

6. Por último, y en relación con la forma de proveer, de manera temporal, los empleos de carrera, se tiene que la Ley 27 de 1992, en el inciso 2 del artículo 10, dispone 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. El término de duración del encargo no podrá exceder del señalado para los nombramientos provisionales.»

Como quiera que en la actualidad no existen en la Procuraduría General de la Nación empleados inscritos en el escalafón, los empleos de carrera, por vacancia definitiva o temporal, podrán ser provistos bien a través de nombramientos provisionales, en los términos consagrados en el Decreto-Ley 1222 de 1993, o mediante encargo efectuado a un empleado no escalafonado.

**los empleos de la
Procuraduría
General de la
Nación,
comprendidos entre
los grados 03 al 17,
sólo adquirieron el
carácter de empleos
de carrera a partir
del 28 de junio de
1993**

Una vez se encuentren inscritos en el escalafón de la carrera los empleados de ese organismo, deberá darse estricta aplicación al inciso 2 del artículo 10 de la Ley 27 de 1992 y al artículo 1 del Decreto-Ley 1222 de 1993, proveyendo las vacancias temporales o definitivas que se presenten en los empleos de carrera, de manera preferencial mediante encargo a empleados inscritos en el escalafón, siempre y cuando cumplan los requisitos para su desempeño. Excepcionalmente y cuando no exista personal escalafonado que pueda ser encargado del empleo vacante, podrán hacerse nombramientos provisionales.

Debe tenerse en cuenta que las dos anteriores formas de provisión de empleos, para el caso de vacancia temporal, sólo proceden cuando el titular del mismo se encuentre en comisión de estudios o desempeñando un empleo de libre nombramiento y remoción para el cual ha sido comisionado, casos en los cuales la duración, tanto del encargo como del nombramiento provisional, podrá ser por un término igual al de aquellas situaciones administrativas.

Tratándose de vacancia definitiva, el encargo o el nombramiento provisional podrán hacerse mientras se efectúa el correspondiente proceso de selección. El término de duración de éstos no podrá exceder de cuatro meses, salvo en el caso de la provisionalidad cuya prórroga puede ser autorizada por el nominador, antes de su vencimiento, por una sola vez y hasta por igual término.

Vencido el término del encargo, por vacancia definitiva del empleo, sin que éste se hubiere provisto mediante el proceso de selección, el empleado encargado cesará automáticamente en el desempeño de ese empleo y regresará al del que es titular.

Vencido el término del nombramiento provisional o el de su prórroga, si la hubiere, sin haberse seleccionado al titular del cargo, se produce vacancia definitiva y el empleado nombrado provisionalmente quedará retirado del servicio, sin que para ello deba expedirse acto administrativo alguno.

*(Concepto del 30 de septiembre de 1993. Comisión Nacional del Servicio Civil).

Es aplicable la Ley 27

Subsector oficial del sector salud

Comisión Nacional del Servicio Civil*

La Comisión Nacional del Servicio Civil, frente a la normatividad especial que rige la administración de personal de las entidades pertenecientes al Subsector Oficial del Sector Salud, tanto en el nivel nacional como en el territorial, considera necesario hacer algunas precisiones respecto de la aplicación de la Ley 27 de 1992 y sus disposiciones complementarias, teniendo en cuenta los pronunciamientos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

1. La Ley 10 de 1990, en su artículo 27, dispuso que "A los empleos de carrera administrativa de la Nación, de las entidades territoriales, y de las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo, para la organización, administración y prestación de los servicios de salud, se aplicará el régimen previsto en la Ley 61 de 1987 y en el Decreto 694 de 1975, incluidas las normas sobre calificación de servicios, en cuanto sea compatible con dicha ley y con lo previsto en la presente". (Se resalta).

2. La Ley 61 de 1987, reguló, entre otros aspectos, los siguientes:

a. La pérdida de los derechos de carrera administrativa por:

- El retiro del servicio por cualquier causa, salvo en el caso de cesación por supresión del empleo.

- Tomar posesión de un empleo distinto del que se es titular sin haber cumplido el proceso de selección, o de un cargo de libre nombramiento y remoción para el cual el empleado no hubiere sido comisionado.

b. La declaratoria de insubsistencia del nombramiento de un funcionario escalafonado, por haber obtenido dentro de un mismo año calendario dos (2) calificaciones no satisfactorias de servicios.

c. La forma de proveer los empleos de libre nombramiento y remoción que se hará por nombramiento ordinario, y los de carrera, previo concurso, por nombramiento en período de prueba o por ascenso y por nombramiento provisional, cuando se trate de proveer transitoriamente empleos de carrera con personal no seleccionado.

d. El término de duración de los nombramientos provisionales y su prórroga.

3. La Ley 27 de 1992, modificó la Ley 61 de 1987, en los siguientes aspectos:

a. La pérdida de los derechos de carrera administrativa por el retiro del servicio originado en cualquiera de las causas previstas en el artículo 7o. de la citada ley, salvo cuando se trate de la supresión del empleo prevista en el artículo 8o., que consagra para el empleado escalafonado, en caso de supresión del empleo, el derecho a ser revinculado al servicio y, en su defecto, a percibir una indemnización.

b. La declaratoria de insubsistencia del nombramiento del empleado escalafonado por obtener una calificación de servicios no satisfactoria.

c. La provisión de los empleos de carrera, previo concurso, por nombramiento en período de prueba o por ascenso.

En relación con los nombramientos provisionales señaló que éstos podrán hacerse de manera excepcional y sólo en caso de que no pueda proveerse el empleo mediante encargo con un empleado inscrito en el escalafón, mientras se realiza el con-

La provisión de los empleos de carrera se hará conforme lo señala el artículo 28 de la Ley 10 de 1990

DOCTRINA

curso, en caso de vacancia definitiva, o mientras el titular se encuentre en comisión de estudios o desempeñando un empleo de libre nombramiento y remoción cuando fuere comisionado.

4. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto de mayo 21 de 1993, expresó:

"La carrera administrativa en los diversos niveles del Servicio (sic) Nacional de Salud, subsector oficial, se rige hoy en día por las disposiciones contenidas en el Decreto Ley 694 de 1975, con las precisiones y modificaciones que traen la Ley 61 de 1987 "por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones" y la Ley 10 de 1990, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de esta última norma legal.

En cuanto a la administración de personal en el subsector oficial del sector salud, **en el orden nacional** (Ministerio de Salud y entidades descentralizadas que prestan servicios de salud, excepto las adscritas al Ministerio de Defensa), el régimen aplicable es el dispuesto en el Decreto Ley 694 de 1975 con la precisiones y modificaciones introducidas por la Ley 10 de 1990. Empero, para el **nivel territorial** y a falta de un sistema específico de administración de personal (por cuanto el existente perdió vigencia de conformidad con lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley 10 de 1990), a sus empleados resulta procedente aplicarles las disposiciones generales contenidas en los Decretos leyes 2400 y 3074 de 1968, en el Decreto 1950 de 1973 reglamentario de aquellos y en la Ley 27 de 1992".

5. En concepto de agosto 31 del año en curso, la misma Corporación señaló:

"1.) La Ley 27 de 1992, los Decretos Leyes 1221 y 1222 de 1993 y el Decreto Reglamentario 1223 del mismo año, son normas de carácter general que expresamente modifican la Ley 61 de 1987, que también ostenta carácter general y que no es aplicable a empleados públicos con regímenes especiales, salvo en aquellos ca-

sos en que las normas específicas hacen remisión a ellas.

De manera, que si por expresa disposición contenida en regímenes especiales la Ley 61 de 1987 ha sido aplicada a servidores del Estado sometidos a ellos, las nuevas normas que la modifican debe ser aplicada a dichos servidores, mientras que las disposiciones especiales no regulen otra cosa.

2.) Los artículos 7o. y 8o. de la Ley 27 de 1992, modificaron en lo pertinente la Ley 61 de 1987 y el Decreto Ley 2400 de 1968; de suerte que como se expresó en el punto anterior, por regla general se aplican a los empleados públicos que no están sometidos a estatutos especiales de administración de personal. Pero, de manera excepcional, se pueden hacer extensivos a servidores públicos regidos por normas especiales cuando éstas expresamente así lo ordenen.

Tal es el caso de los servidores de carrera del Sistema Nacional de Salud, que, de acuerdo con el artículo 27 de la Ley

10 de 1990 están sometidos en dicho aspecto a la Ley 61 de 1987.

De este modo, las causales de retiro y sus efectos, en cuanto a cargos de carrera se refieren, previstas en la Ley 27 de 1992, se aplican a los empleados públicos del Sistema Nacional de Salud".

De acuerdo con lo anterior, se debe concluir que al personal del subsector oficial del Sector Salud, tanto del orden nacional como del territorial, se le aplicarán las disposiciones contenidas en la Ley 27 de 1992 y en las normas complementarias que regulan las siguientes materias:

1. La declaratoria de insubsistencia del nombramiento del empleado escalafonado, cuando obtenga **una calificación no satisfactoria de servicios**, conforme con lo señalado en el artículo 9 de la Ley 27 de 1992 y en los artículos 19, 23 y concordantes del Decreto Ley 1222 de 1993, que modificaron el artículo 3o. de la Ley 61 de 1987.

2. La pérdida de los derechos de carrera por:

**En materia de calificación
de servicios, las entidades
del subsector oficial del sector
salud deberán ajustarse
al parágrafo 2o. del artículo 27
de la Ley 10 de 1990**

DOCTRINA

a. El retiro del servicio por cualquier causa, salvo cuando se trate de la supresión del empleo prevista en el artículo 8 de la Ley 27 de 1992, el cual consagra para el empleado escalafonado, a quien se le suprime su empleo, el derecho preferencial a ser revinculado en un cargo vacante similar o equivalente al suprimido y, en su defecto, a percibir la indemnización de que trata el Decreto 1223 de 1993, normas éstas que modificaron, en lo pertinente, el artículo 2 de la Ley 61 de 1987.

b. Tomar posesión de un empleo de carrera distinto del que se es titular sin haber superado el proceso de selección o de uno de libre nombramiento y remoción sin haber sido comisionado para ello, conforme lo señala el artículo 2 de la Ley 61 de 1987, causales éstas que subsisten por no haber sido suprimidas por la Ley 27 de 1992.

3. La provisión de los empleos de carrera se hará conforme lo señala el artículo 28 de la Ley 10 de 1990, en lo que se refiere a las modalidades de concursos, y por encargo efectuado a empleado inscrito en el escalafón de la carrera, si llena los

requisitos para su desempeño, por vacancia definitiva o temporal cuando su titular se encuentre en comisión de estudios o comisionado para desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso 2o. del artículo 10 de la Ley 27 de 1992, que modificó, en lo pertinente, el artículo 4o. de la Ley 61 de 1987.

Excepcionalmente y cuando no fuere posible encargar a un empleado escalafonado podrán hacerse nombramientos provisionales.

4. El término de duración, tanto de los nombramientos provisionales como de los encargos en empleos de carrera, por vacancia definitiva, es de cuatro (4) meses. La prórroga del término de duración de la provisionalidad, que no podrá exceder de cuatro meses, y que podrá hacerse por una sola vez, antes del vencimiento del término inicial, es de competencia de los respectivos nominadores, conforme con lo establecido en el artículo 4 de la Ley 61 de 1987, modificado en lo pertinente por los artículos 10 y 18 de la Ley 27 de 1992 y el artículo 1 del Decreto Ley 1222 de 1993.

5. En materia de calificación de servicios, las entidades del subsector oficial del sector salud deberán ajustarse al parágrafo 2o. del artículo 27 de la Ley 10 de 1990, teniendo en cuenta lo expresado en el numeral 1o. de estas conclusiones, referente a la declaratoria de insubsistencia por una calificación no satisfactoria de servicios.

En los demás aspectos de administración de personal, distintos a los de carrera administrativa y calificación de servicios, para las entidades del subsector oficial del Sector Salud, **pertenecientes al orden nacional**, se aplicarán las normas contenidas en el Decreto Ley 694 de 1975 y su Decreto Reglamentario 1468 de 1979.

Para los empleados del orden territorial de estas entidades, regirán las normas generales contenidas en los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968, su Decreto Reglamentario 1950 de 1973, la Ley 27 de 1992, los Decretos Leyes 1221 y 1222 de 1993 y sus reglamentarios.

En relación con el régimen disciplinario se aplicará la Ley 13 de 1984 y sus decretos reglamentarios, tanto a los empleados del orden nacional como del orden territorial, sean de carrera administrativa o de libre nombramiento y remoción, por expresa disposición de la Ley 10 de 1990.

La inscripción extraordinaria en carrera administrativa prevista en el artículo 22 de la Ley 27 de 1992 no procede para los empleados pertenecientes al subsector oficial del Sector Salud, cualquiera sea su nivel, por cuanto para ellos esta prerrogativa está consagrada en el artículo 27 de la Ley 10 de 1990, en los términos y condiciones señalados en los artículos 5 y 6 de la Ley 61 de 1987, para lo cual deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en el Decreto 1334 de 1990, y en el artículo 13 y siguientes del Decreto 1335 del mismo año.

**La inscripción extraordinaria
en carrera administrativa
prevista en el artículo 22 de la
Ley 27 de 1992 no procede
para los empleados
pertenecientes al subsector
oficial del Sector Salud**

*(Circular No. 007 de la Comisión Nacional del Servicio Civil)

JURISPRUDENCIA

LEY 27 DE 1992

rige para los empleados de la Contraloría General de la República

Corte Constitucional*

Declarados exequibles los artículos 2 Inciso 2 y 4 Numeral 4 de esta Ley.

Se solicita que previo el procedimiento indicado en el Decreto 2067 de 1991, se declare la inconstitucionalidad de los artículos 2 -inciso 2 - y 4 numeral 4 (el demandante lo llama inciso 5)- de la Ley 27 de 1992.

Los textos demandados dicen:

LEY 27 DE 1992
(Diciembre 23)

«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»

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

«ART. 2o. De la cobertura.

(...)

Mientras se expiden las normas sobre administración del personal de las entidades y organismos con sistemas especiales de carrera señalados en la Constitución, que carecen de ellas, de las contralorías departamentales, distritales diferentes al Distrito Capital, municipales, auditorías y/o revisorías especiales de sus entidades descentralizadas, y de las personerías, les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley».

(...)

«ART. 4o. De los empleos de carrera y de libre nombramiento y remoción. Los empleados 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 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:

(...)

4. Empleos de las Contralorías Departamental y Municipal y de las Personerías que tengan un nivel igual o superior a Jefe de Sección o su equivalente».

Dice el demandante que las normas transcritas son inconstitucionales, pues vulneran los artículos 268, numeral 10, 130 y 158 de la Carta.

Señala, en síntesis, que la ley no podía, sin violar los mandatos de la Constitución, hacer extensivas las reglas generales sobre carrera administrativa a las entidades y organismos para los cuales la Carta (artículo 268, numeral 10) ha previsto un régimen especial.

A su juicio, ni siquiera en forma transitoria podía el legislador establecer dicha aplicación extensiva, «pues la especificidad dogmática y axiológica del régimen constitucional es intemporal e incondicionada».

Dice que la ruptura de equilibrio en las normas acusadas es tan clara que una de ellas (la del inciso 2 del artículo 2) admite la diversificación del precepto constitucional con un contenido material no previsto y contrario a sus postulados normativos cuando advierte que la aplicabilidad de sus disposiciones a las entidades y organismos con sistemas especiales de carrera se hará «mientras se expiden» las correspondientes normas sobre administración del personal.

Recuerda que, por otra parte, según el artículo 130 de la Constitución, habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil, entidad encargada de la «administración y vigilancia» de las carreras de los servidores públicos, «excepción hecha de las que tengan carácter especial».

«Y como se advierte -prosigue el actor-, la Ley 27 reglamenta la carrera administrativa general para los servidores públicos incluyendo la reglamentación sobre dicha «administración y vigilancia» por parte de la Comisión, competencia esta que no puede cobijar a las entidades con CARRERA ADMINISTRATIVA ESPECIAL, por expresa manifestación del artículo 130 referido».

Finalmente dice el impugnante que ha sido quebrantado el artículo 158 de la Carta, el cual precisa que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, pues dentro del título de la Ley 27 de 1992, que alude a la reglamentación del artículo 125 constitucional, no es posible incluir la extensión de su regulación a otros órganos que tienen un régimen especial de carrera administrativa. Es evidente, según su criterio, «el desbordamiento legal», al extender su reglamentación y aplicación a materias diversas a las contenidas en el marco normativo que enuncia su campo de aplicación.

Coadyuvancia

Dentro del término de fijación en lista, el ciudadano **Jaime Moreno Bernal** presentó escrito de coadyuvancia mediante el cual expuso, en suma, los mismos argumentos de la demanda.

Según él, la Ley 27 de 1992 quebrantó el mismo artículo constitucional que reglamentaba pero, además, no tuvo en cuenta la relación sistemática y de conjunto que se debe guardar al interpretar las disposiciones que conforman el texto de la Carta, «pues la ley en mención no considera las limitaciones impuestas y las excepciones contenidas en otras disposiciones igualmente constitucionales diferentes al artículo 125».

Concepto del Procurador

El Procurador General de la Nación, por oficio número 199 del 25 de mayo, solicitó a la Corte declarar exequibles las disposiciones impugnadas.

Expresó el Jefe del Ministerio Público en la parte central de su dictamen:

«La efectivización de la carrera administrativa en todos los organismos y niveles de nuestra administración pública, es un antiguo anhelo que no se había dado en la práctica de la vida institucional por razones de distinto orden que escapan al presente examen.

No bastaba con la consagración constitucional de la carrera administrativa -cuya existencia data del Plebiscito de 1957-: era

**“Mientras la ley no
expida el régimen
especial de carrera
administrativa para la
Contraloría, se aplica el
régimen general
contenido en la Ley 27
de 1992”**

necesario universalizar su campo de aplicación, y esto fue lo que hizo el constituyente de 1991 en el artículo 125 de la Carta»

«Como puede apreciarse, el artículo 125 superior está referido a toda la administración pública, es decir, define un género y en la medida en que las diferencias específicas -esto es los regímenes especiales de carrera reconocidos en la Constitución- no hayan sido definidas por la ley es claro que rige el género como estatuto relevante.

Como más adelante quedará demostrado esto significa que mientras la ley no expida el régimen especial de carrera administrativa para la Contraloría, se aplica el régimen general contenido en la Ley 27 de 1992.

La perentoria aplicación del régimen de carrera a todos los órganos o entidades del Estado sean estos del nivel nacional o territorial, salvo las excepciones que trae el texto constitucional mencionado, se erige como un principio constitucional en materia de Función Pública. Por voluntad del constituyente, la ley debía desarrollarlo prontamente y a tal efecto concibió el artículo 21 Transitorio de la Constitución»

«En cumplimiento del mandato constitucional transitorio y por iniciativa parlamentaria, el Congreso de la República expidió la

JURISPRUDENCIA

Ley 27 de 1992 la cual en el inciso segundo del artículo 2 ordena su aplicación a los organismos que teniendo en virtud de prescripción constitucional un régimen especial de carrera administrativa, la ley aún no lo ha expedido.

Puede ser considerada la Ley 29 como una ley sui generis (sic) toda vez que constituye un mecanismo coercitivo encaminado a obtener por parte de las autoridades administrativas, sin importar el nivel al cual pertenezcan, el inmediato cumplimiento del régimen de carrera administrativa. Esto quiere significar que las entidades no pueden alegar la inexistencia de los regímenes especiales de carrera so pretexto de la inobservancia a los dictados de la Ley 29 de 1992 (sic). Si desde antes de la expedición de la Carta ellas cuentan con un régimen especial de carrera deben darle aplicación siempre y cuando el mismo no vaya en contra de la Constitución.

En síntesis, la Ley 29 de 1992 (sic) establece un régimen general y básico de carrera administrativa que es de aplicación supletoria hasta cuando el legislador, en cumplimiento de la Constitución, expida los regímenes especiales de carrera administrativa. Lo anterior sin perjuicio de que las entidades con su régimen particular procedan a darle así mismo cabal aplicación en cuanto no contravenzan la Constitución»

«De acuerdo con la actual Constitución, las contralorías nacional, departamentales, distritales y municipales se organizarán como entidades técnicas con autonomía administrativa y presupuestal, sin otras funciones administrativas que las necesarias para su organización (arts. 267 inciso 4 Conc. art 272 inciso 3 de la C. P.).

Según el artículo 266 numeral 10 de la Constitución, el Contralor General de la República tendrá la siguiente atribución:

«Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría...»

Esta función, como las demás que están contenidas en el art. 268 constitucional, será ejercida en el ámbito de su jurisdicción por

parte de los contralores departamentales, distritales y municipales (art. 272 inciso 6 C.P.), eso sí en atención a los parámetros señalados en el régimen especial creado por la ley, y en su defecto, los contemplados en la Ley 27 de 1992.

Como quedó expuesto, la Ley 27 de 1992 es el Estatuto Fundamental de la Carrera Administrativa con el cual se persigue hacer efectivo ese importante instrumento de administración de personal en todos los órganos y niveles del Estado. Por lo tanto el campo de aplicación de la citada ley se extiende a las Contralorías Departamentales, distritales diferentes al Distrito Capital, Municipales, Auditorías y/o Revisorías Especiales de sus entidades descentralizadas, y de las Personerías, mientras el legislador expide sus respectivos regímenes de carrera. Si estos regímenes existen deben ser aplicados en tanto no vayan contra la Constitución.

De no ser así, se llegaría al absurdo que como las contralorías no tienen un estatuto especial de carrera administrativa conforme a lo dispuesto por el artículo 268 superior, entonces en el interregno puede el titular de tales organismos nombrar y remover libremente a sus funcionarios contraviniendo las prescripciones de los artículos 125 y 21 Transitorio del Estatuto Superior».

«Por manera que la autonomía administrativa de órganos como las contralorías, significa independencia en la gestión de sus intereses y en el ejercicio de las funciones encomendadas por la propia Constitución o la Ley -independencia que es necesaria dada la índole de las tareas que debe desarrollar un ente de control- sin implicar el total desconocimiento de estos ordenamientos.

La tesis por el actor extrema el concepto de autonomía administrativa para considerarla como autogobierno, como autocracia, cuando su cabal definición es la de no intervención ajena en el manejo de los propios asuntos encomendados por la Constitución o la ley».

Consideraciones de la Corte Constitucional

Competencia

Esta corporación goza de competencia para resolver en definitiva si los preceptos demandados se avienen a la Constitución Política o la vulneran, de conformidad con lo estatuido en el artículo 241-4 de la propia Carta ya que hacen parte de una ley de la República.

Determinación de las normas acusadas

Con el objeto de precisar sin lugar a dudas cuáles son los preceptos materia del presente fallo, adviértese que se trata del artículo 2, inciso 2, de la Ley 27 de 1992 y del artículo 4, numeral 4 de la misma. Este último es erróneamente designado por el actor como inciso 5 del artículo 4.

La demanda fue admitida en aplicación del artículo 228 de la Carta Política sobre prevalencia del derecho sustancial, pues del texto de aquella se infiere con claridad cuál es su objeto.

“la Ley 27 de 1992 es el Estatuto Fundamental de la Carrera Administrativa con el cual se persigue hacer efectivo ese importante instrumento de administración de personal en todos los órganos y niveles del Estado”

Alcance del artículo 125 de la Constitución

Ya se ha ocupado esta Corte sobre el tema de la carrera, el sentido de su consagración en la Carta Política y el núcleo esencial de los derechos que busca proteger.

En sentencia No. C-479 del 13 de agosto de 1992 se dijo:

(...)

«Considera la Corte que el principio general en materia laboral para los trabajadores públicos es la estabilidad entendida como la certidumbre que debe asistir al empleado en el sentido de que mientras de su parte haya observancia de las condiciones fijadas por la ley en relación con su desempeño no será removido del empleo.

Esta estabilidad claro está no significa que el empleado sea inamovable, como si la administración estuviese atada de manera irreversible a sostenerlo en el puesto que ocupa aún en los casos de inejecución, inmoralidad, indisciplina o paquidermia en el ejercicio de las funciones que le corresponden, pues ello conduciría al desvertebramiento de la función pública y a la corrupción de la carrera administrativa. En nada riñen con el principio de estabilidad laboral la previsión de sanciones estrictas, incluida la separación o destitución del empleado para aquellos eventos en los cuales se compruebe su inoperancia, su venalidad o su bajo rendimiento. Pero esto no se puede confundir con el otorgamiento de atribuciones onmímodas al nominador para prescindir del trabajador sin relación alguna de causalidad entre esa consecuencia y el mérito por él demostrado en la actividad que desempeñe.

Ahora bien, esa estabilidad resulta ser esencial en lo que toca con los empleos de carrera, ya que los trabajadores inscritos en ella tan sólo pueden ser separados de sus cargos por causas objetivas derivadas de la evaluación acerca del rendimiento o de la disciplina del empleado (art. 125, inciso 2o C.N.), al paso que en los empleos de libre nombramiento y remoción, por su propia naturaleza, la permanencia del empleado está supeditada a la discrecionalidad del nominador, siempre y cuando en el ejercicio de esta facultad no se incurra en arbitrariedad mediante desviación de poder (artículos 125 y 189, numeral 1 C.N.)»

(...)

«La eficacia está contenida en varios preceptos constitucionales como perentoria exigencia de la actividad pública: en el artículo 2, al prever como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución; en el 209 como principios de obligatorio acatamiento por quienes ejercen la función administrativa; en el 365 como uno de los objetivos en la prestación de los servicios públicos, en los artículos 256 numeral 4; 268 numeral 2; 277 numeral 5 y 343 relativos al control de gestión y resultados».

(...)

«...dentro del esquema trazado por la Constitución, las normas confieren a las autoridades un poder reglado, de acuerdo con postulados característicos del Estado de Derecho (artículos 3, 6, 121, 122

“el principio general en materia laboral para los trabajadores públicos es la estabilidad entendida como la certidumbre que debe asistir al empleado en el sentido de que mientras de su parte haya observancia de las condiciones fijadas por la ley en relación con su desempeño no será removido del empleo”

y 123, inciso 2, de la Constitución colombiana), pero en ciertas materias, como las relativas a la gestión económica y social, se deja un margen de discrecionalidad para que el Estado, en forma eficaz, procure la satisfacción del interés colectivo -carácter social del Estado de Derecho, artículos 1, 2 y 209 de la Carta-.

Como forma de medir y evaluar la eficacia del Estado, el constituyente introdujo el control de gestión y de resultados, en los artículos 256, numeral 4, 264, 267, 268 numeral 2, 277, numeral 5, y 343 constitucionales, entre otros, pues la prestación satisfactoria de los servicios a cargo del Estado y el rendimiento de los recursos que administra no pueden escapar al sistema de controles que el ordenamiento jurídico introduce como elementos que salvaguardan el interés general.

Pero la Constitución no menciona únicamente la eficacia, sino que incorpora en varias de sus disposiciones el concepto de eficiencia, que en términos económicos se traduce en el logro del máximo rendimiento con los menores costos, y que, aplicado a la gestión estatal, significa la adecuada gestión de los asuntos objeto de ella partiendo del supuesto de los recursos financieros -casi siempre limitados- de los que dispone la hacienda pública. En otros términos, el Estado, por razones de interés general, está obligado a efectuar una adecuada planeación del gasto de modo tal que se oriente con certeza a la satisfacción de las necesidades prioritarias para la comunidad sin despilfarro ni erogaciones innecesarias.

A la eficiencia, como principio rector de la gestión pública, aluden preceptos constitucionales como los contenidos en los artículos 48, 49 y 266, numerales 2 y 6 de la Constitución Política.

En el terreno de las relaciones que los entes públicos establecen con sus servidores, se refleja necesariamente esta tendencia a la

JURISPRUDENCIA

operación eficiente de la actividad estatal que se repite- es hoy principio constitucional de ineludible acatamiento, pero, no tratándose ya de «un recurso más», sino de la incorporación de la persona humana al desarrollo de las tareas que le corresponden, también la Constitución obliga al Estado a actuar dentro de criterios que respeten su dignidad (artículo 6.) y sus derechos (Preámbulo y artículos 1, 2 y Título II de la Carta)...»

En este aspecto la armonización de los dos principios analizados -la eficiencia y la eficacia de la función pública- con la protección de los derechos que corresponden a los servidores estatales resulta de una carrera administrativa diseñada y aplicada técnica y jurídicamente, en la cual se contemplen los criterios con arreglo a los cuales sea precisamente el rendimiento en el desempeño del cargo de cada trabajador (el cual garantiza eficiencia y eficacia del conjunto) el que determine el ingreso, la estabilidad en el empleo, el ascenso y el retiro del servicio, tal como lo dispone el artículo 125 de la Constitución. Estos aspectos, en una auténtica carrera administrativa deben guardar siempre directa proporción con el mérito demostrado objetiva y justamente.

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

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

En ese orden de ideas, los fines propios de la carrera resultan estropeados cuando el ordenamiento jurídico que la estructura pierde de vista al mérito como criterio de selección y sostén del empleo, o cuando ignora la estabilidad de éste como presupuesto indispensable para que el sistema opere».

(...)

«El artículo 209 dispone que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de eficacia, economía y celeridad, entre otros y añade que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Nada de lo dicho podría cumplirse a cabalidad sin un aparato estatal diseñado dentro claros criterios de mérito y eficiencia, para lo cual no resulta necesario su excesivo tamaño ni un frondoso árbol burocrático, sino una planta de personal debidamente capacitada y organizada de forma tal que garantice niveles óptimos de rendimiento.

En contra de estas aspiraciones militan factores como la inmoralidad, la negligencia y la falta de adecuada preparación del

personal no menos que la deficiente operación de una carrera administrativa desvirtuada por prácticas contrarias a los principios que la inspiran, de todo lo cual se quejan con frecuencia y con razón tanto los organismos estatales como la opinión pública».

La Corte Constitucional reitera las precedentes consideraciones y añade las siguientes, que son aplicables al caso en estudio:

La regla general estatuida por el Constituyente consiste en que los empleos en los órganos y entidades del Estado -entre ellos la Contraloría General de la República y la contralorías departamentales y municipales- son de carrera. Están exceptuados los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los que señale la ley (artículo 125 C.N.).

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso a los mismos se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades, al paso que el retiro únicamente ocurrirá por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o en la ley. En cuanto a ésta última, ya ha señalado la Corte (Sentencia citada) que no puede establecer ninguna causal que en sí misma riña con la Constitución.

Pero es claro que las reglas fundamentales que aquí se destacan han sido establecidas por la Constitución directamente y que respecto de ellas no se ha plasmado distinción alguna.

La Constitución ha previsto en diferentes normas la creación de regímenes especiales de carrera para ciertas entidades: la Contraloría General de la República (artículo 268, numeral 10); la Procuraduría General de la Nación (artículo 279); la Rama Judicial (artículo 256, numeral 1); la Fiscalía General de la Nación (artículo 253); las Fuerzas Militares (artículo 217); la Policía Nacional (artículo 218).

En todos estos casos, la atribución de dictar las normas correspondientes ha sido dejada por el Constituyente, de manera expresa, en cabeza de la ley.

los empleos en los órganos y entidades del Estado -entre ellos la Contraloría General de la República y la contralorías departamentales y municipales- son de carrera

**compete a la ley la
definición de las normas
que consagren excepciones
al principio general de
pertenencia a la carrera**

Que la Carta Política haya contemplado tales regímenes, algunos de los cuales no se han establecido todavía, no quiere decir que el legislador carezca de facultad constitucional para desarrollar los principios básicos plasmados en el artículo 125 de la Constitución por vía general, de manera permanente para los empleados sujetos al régimen ordinario y transitorio -mientras se dictan los estatutos especiales, como con claridad lo anuncia el artículo 2 acusado- para aquellos que requieren, según las normas constitucionales, legislación especial.

No puede admitirse, entonces, que por el hecho de haberse previsto transitoriamente unas disposiciones aplicables a las contralorías departamentales, distritales y municipales, a las revisorías especiales de sus entidades descentralizadas y a las personerías, haya sido vulnerado el precepto constitucional que ordena al legislador establecer dichos regímenes especiales.

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

En ese orden de ideas, el legislador, al expedir la Ley 27 de 1992 previendo la aplicabilidad general de sus normas en tanto se expiden las normas especiales, no ha invadido la esfera de competencias de otra rama del poder público ni ha contrariado los principios esenciales de la Constitución en materia de carrera. Tan sólo ha provisto de modo transitorio el ordenamiento jurídico que debe observarse en las citadas dependencias estatales, sobre la base de que, a medida que se vayan dictando los regímenes especiales, estos sustituirán la normatividad general para las entidades y los empleados respectivos.

No encuentra la Corte, entonces, que por este aspecto haya sido desobedecida la normativa constitucional.

Ahora bien, si el Congreso se abstiene indefinidamente de expedir los estatutos especiales que prevé la Carta, haciendo también indefinida la aplicación de las indicadas normas generales, excediendo los términos razonables para ejercer su competencia, incurriría en una conducta violatoria de la Carta Política, pero la violación consistiría precisamente en una conducta omisiva y no tendría por qué afectar la constitucionalidad de las disposiciones dictadas a título precario. Acceder a la inexequibilidad planteada significaría dejar sin régimen jurídico la administración de personal de carrera en buena parte de los órganos y entidades que deben tenerlo, según el mandato del artículo 125 de la Carta.

No sería esta la oportunidad para que la Corte Constitucional definiera ese asunto, entre otras razones por cuanto lo que ahora se controvierte es la constitucionalidad de unas normas en cuanto dispusieron algo, no la responsabilidad del legislativo por no haber expedido todavía los estatutos especiales en referencia.

La unidad de materia

A juicio de la Corte, no se configura tampoco, en el caso de las normas atacadas, la violación del artículo 158 de la Constitución, pues la materia de ellas es la misma de la que se ocupa la integridad de la Ley 27, es decir, el régimen de carrera administrativa.

La Comisión Nacional del Servicio Civil

No tiene fundamento el cargo que se formula contra las disposiciones objeto de la demanda por posible violación del artículo 130 de la Constitución.

Es verdad que dicho precepto superior excluye a los servidores públicos con régimen especial sobre carrera de las competencias de administración y vigilancia atribuida a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

No obstante, las normas acusadas nada dicen al respecto, de tal manera que mal puede sostenerse que ellas hayan ampliado, por fuera del mandato constitucional, las indicadas competencias. No lo hacen directamente, como lo acreditan sus textos, ni tampoco indirectamente, es decir, por la remisión que hacen a la integridad de la Ley 27 de 1992, pues el artículo 14 de ésta, que señala las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil, hace de modo expreso la misma advertencia del artículo constitucional que se pretende violado: «Corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil como responsable de la administración y vigilancia de la carrera de los empleados del Estado, con excepción de aquellas que tengan carácter especial:...» (Subraya la Corte).

De las razones expuestas concluye la Corte Constitucional que los cargos no pueden prosperar. Los artículos impugnados se declararán exequibles».

*(Extracto de la sentencia del 16 de septiembre de 1993. Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Demandante: Uriel Alberto Amaya Olaya. Exp. No. D-267)

MODERNIZACION

Afecta cifras de empleo de la Rama Ejecutiva

Oficina de Planeación

Con la promulgación de la nueva Carta Política, por medio del artículo transitorio 20 de la misma, se le confieren atribuciones al Gobierno Nacional durante el término de 18 meses contados a partir de su expedición, para suprimir, fusionar o reestructurar las entidades de la Rama Ejecutiva, previo concepto de una comisión asesora, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la Reforma Constitucional, especialmente en lo relacionado con la distribución de competencias y recursos que ella establece.

Para el cumplimiento de dicho mandato el Gobierno Nacional integró la Comisión Nacional Asesora para la reestructuración de la administración pública, mediante el Decreto 2440 de 1991 y expidió las Directivas Presidenciales 03 de 1992 y 02 de 1993, impartiendo a sus agentes ejecutivos instrucciones precisas para el uso de las facultades otorgadas y para la coordinación del proceso de ejecución y desarrollo de las normas dictadas.

La labor de reestructuración de las entidades de la Rama Ejecutiva ha sido adelantada en forma concertada por la Consejería para la Modernización del Estado, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la entidad correspondiente para los efectos de coordinación y viabilidad jurídica, presupuestal y técnica.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, a través de la División de Organizaciones, ha contribuido permanentemente a la modernización de las instituciones brindándoles la asesoría necesaria, efectuando el análisis y evaluación de los proyectos de estatutos internos, estructura, planta de personal y manuales de funciones y requisitos, para su correspondiente aprobación. Este proceso se ha cumplido teniendo en cuenta los principios de economía, eficiencia, eficacia y celeridad, mediante la descentralización y la desconcentración de funciones, adoptando diseños organizacionales desjerarquizados, flexibles y acordes con los fines y objetivos misionales de cada institución.

CIFRAS

Proceso de modernización del Estado normas expedidas con base en el Artículo Transitorio 20 de la C.P.

Cuadro No. 1

SECTOR	Reestructur. Art. Tr. 20 C.P. Decreto	Estatuto Interno Decreto	Estructura Interna Decreto	Planta de Personal Decreto
Ministerio de Salud Pública - Superintendencia Nacional de Salud - Instituto Nacional de Salud	2164/92-12-30 2165/92-12-30 2166/92-12-30	- - (2)	2164/92-12-30 2165/92-12-30 (2)	- (2) (2)
Ministerio de Desarrollo Económico - Superintendencia de Industria y Comercio - Corporación Nacional de Turismo - Superintendencia de Sociedades - Corporanónimas	2152/92-12-30 2153/92-12-30 2154/92-12-30 2155/92-12-30 2156/92-12-30	- - 1269/93-07-0-01 - (1)	2152/92-12-30 2153/92-12-30 Ac. 07/93-05 2155/92-12-30 (1)	753/93-06-23 916/93-05-20 Ac. 11/93-06-08 598/93-03-30 754/93-04-23 (1)
Ministerio de Minas y Energía - INEA - Comisión de Regulación Energética - Unidad de Información Minero-Energética - MINERALCO - ICEL - CORELCA	2119/92-12-29 2119/92-12-29 2119/92-12-29 2119/92-12-29 2120/92-12-29 2121/92-12-29	- - - - 870/93-05-13	2119/92-12-29 1253-VI-30-93 1494/93-08-03 - - -	1252/93-06-30 1843/93-09-15 - - -
Ministerio de Educación - ICETEX - COLCULTURA - PROCULTURA - Residencias Femeninas - Biblioteca Nacional - Instituto Colombiano de Antropología - ICAN - Museo Nacional de Colombia - Escuela Nacional de Arte Dramático - ENAD	2127/92-12-29 2129/92-12-29 2128/92-12-29 2127/92-12-29 2131/92-12-29 2127/92-12-29 2128/92-12-29 2128/92-12-29 2128/92-12-29	- - - - - - - -	2127/92-12-29 772/93-04-26 - - - - -	381/93-02-15 620/93-03-31 954/93-05-27 1389/93-07-13 773/93-04-26 - - - -
Ministerio de Comunicaciones - Comisión de Regulación de Telecomunic. - TELECOM - ADPOSTAL - FOCINE (Suprimida)	2122/92-12-29 2122/92-12-29 2123/92-12-29 2124/92-12-29 2125/92-12-29	- - 666/93-06-05 - -	2122/92-12-29 - - - -	1250/93-06-30 - - -
Ministerio de Transporte - Caminos Vecinales (En liquidación) - INTRA (En liquidación) - Fondo de Inmuebles Nacionales (En liquidac.) - Aeronáutica Civil	2171/92-12-30 2171/92-12-30 2171/92-12-30 2171/92-12-30 2171/92-12-30	- - - - -	2171/92-12-30 - - - -	- (2) (2) - -
Ministerio de Relaciones Exteriores	2126/92-12-29	-	2126/92-12-29	609/93-03-31 738/93-04-19
Ministerio de Justicia - Dirección Nacional de Estupefacientes - INPEC - Fondo de Seg. de la Rama Judicial y M.P. - Superintendencia de Notariado y Registro	2157/92-12-30 2159/92-12-30 2160/92-12-30 2161/92-12-30 2158/92-12-30	- - 1242/93-06-30 786 93-04 29 -	2157 92-12-30 2159 92-12-30 1242 93-06-30 786 93-04-29 2158 92-12-30(2)	(2) 682 93 06-26 1130 93 06 16 776 93-04-26
Ministerio de Comercio Exterior - Zonas Francas de: Barranquilla, Cartagena, Buenaventura, Cúcuta, Palmaseca, Santa Marta, Rionegro y Urabá (En liquidación)	2111/92-12-29	-		1214 93-06 30 1245 93-06-30 1246 93 06-30 1247 93-06-30 1248 93-06-30

CIFRAS

La División de Organizaciones preparó un resumen de las normas expedidas en desarrollo del artículo 20 transitorio de la Constitución Política, incluyendo las relacionadas con estatutos internos, estructura y planta de personal de las entidades afectadas hasta la fecha, el cual se presenta en el Cuadro No. 1. En éste se puede observar que más del 50% de los organismos han adoptado o modificado ya su planta de personal o asumido su nueva identidad, de acuerdo con lo establecido por el Gobierno Nacional para el efecto.

Transcurrida una importante etapa del Programa de Modernización del Estado, el presente artículo pretende hacer un análisis comparativo de las cifras de empleo de la Rama Ejecutiva en 1992 y 1993, con el fin de detectar los ajustes producidos por la aplicación de los decretos de reestructuración con sus respectivas normas de desarrollo.

El Cuadro No. 2 nos muestra el total de empleos de la Rama Ejecutiva a diciembre 30 de 1992 (593.751) y a septiembre 30 de 1993 (537.697), cifras que incluyen empleados públicos (administrativos y docentes), de los sistemas general y especiales de remuneración, y trabajadores oficiales; no contemplan datos sobre las Empresas Industriales y Comerciales del Estado ni Sociedades de Economía Mixta. La disminución relativa es de 56.054 empleos en 1993, representada en un 18.85% (10.567) con respecto al total en el sector central y un 81.15% (45.487) en el sector descentralizado. La gráfica nos muestra las cifras de empleo en 1992 y 1993 por naturaleza jurídica.

La variación del sector central entre 1992 y 1993 de 470.475 a 459.908 empleos, que equivale al 2%, se justifica teniendo en cuenta que en el renglón de los Ministerios la disminución fue de 10.417 empleos que corresponden en buena parte a la reestructuración del Ministerio de Justicia, con el traspaso de aproximadamente 7.200 empleos del sector central al descentralizado para la conformación del nuevo Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y a la modificación de la planta de personal de algunos de estos organismos.

En cuanto se refiere a los Departamentos Administrativos la diferencia de empleos no es representativa (107 cargos), pues corresponde solamente a los ajustes de planta de algunos de estos organismos. La variación debería ser mayor dado que el Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil

con 3.672 cargos, y fusionado con el Fondo de Aeronáutica Nacional, pasó a ser una unidad administrativa especial, pero se sigue conservando en el sector central por cuanto no se ha producido legalmente el cambio y sigue funcionando como departamento administrativo.

Las superintendencias presentan una disminución de 43 empleos en total, que se explica por la supresión de la de Control de Cambios con 200 cargos y por la modificación de las plantas de personal de las Superintendencias de Industria y Comercio, Sociedades y Subsidio Familiar.

El sector descentralizado entre el período analizado, pasó de 123.276 a 77.789 empleos con una diferencia del 37%, reflejada por la disminución de 46.434 empleos en los establecimientos públicos y el aumento de 947 en las unidades administrativas especiales.

La variación de empleos en los establecimientos públicos, de 114.652 a 68.218 con una diferencia de 46.434 empleos, se debe básicamente al cambio de naturaleza jurídica de los establecimientos públicos como Administración Postal Nacional, Instituto de Seguros Sociales, Telecom, Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo, Instituto Colombiano de Energía Eléctrica y Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica, con un total de 3.754, 25.377, 15.371, 91, 368 y 1.763 empleos respectivamente, que entraron a formar parte de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las cuales, como ya se había observado, no son estimadas en las cifras citadas en el Cuadro No. 2.

En términos generales, si consideráramos las cifras de empleo de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta para los años contemplados en este análisis, la disminución que refleja el total de los datos citados de la Rama Ejecutiva (56.054) no sería tan amplia, teniendo en cuenta que el número de cargos de los establecimientos públicos que se convirtieron en empresas industriales y comerciales del Estado suman 46.724 y representan el 83.35% de la cifra mencionada.

Fuentes:	
Decretos de Reestructuración de la Administración Pública, expedidos con base en el Art. 20 transitorio de la Constitución Política.	
División de Organizaciones • Decretos de Plantas de Personal • BISEC y DAPLAN.	
Oficina de Planeación del Departamento Administrativo de la Función Pública. Informes con cifras de empleos de 1992 y 1993.	

CIFRAS

SECTOR	Reestructur. Art. Tr. 20 C.P. Decreto	Estatuto Interno Decreto	Estructura Interna Decreto	Planta de Personal Decreto
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	2112/92-12-29	-	2112/92-12-29	593/93-03-30
- DIAN	2117/92-12-29	-	2117/92-12-29	1005/92-05-31
- Viceministerio Técnico	Ley 35 de 1993	-	546/93-03-23	592/93-03-30
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi	2113/92-12-29	1008/93-06-01	1008/93-06-01	1009/93-06-01
- Superintendencia de Valores	2115/92-12-29	-	2115/92-12-29	-
- Superintendencia de Cambios (Suprimida)	2116/92-12-29	-	-	1264/93-06-30
- CAPRESUB	2114/92-12-29	700/93-04-14	-	-
- Fondo de Garantías de Instituciones Financieras	2112/92-12-29	-	-	-
Ministerio de Defensa	2162/92-12-30	-	2162/92-12-30	617/93-03-31
- SENARC (En liquidación)	2163/92-12-30	-	-	-
Ministerio de Agricultura				
- HIMAT	2135/92-12-30	-	1589/93-08-17	1616/93-08-18
- INCORA	2137/92-12-30	-	787/93-04-29	802/93-04-30
- ICA	2141/92-12-30	-	-	528/93-03-18
- IDEMA	2136/92-12-30	-	-	-
- Caja Agraria	2138/92-12-30	-	-	619/93-03-31
- VECOL	2139/92-12-30	-	-	-
- CORABASTOS	2140/92-12-30	-	-	-
- CORFIPESCA	2143/92-12-30	-	-	-
- ALMAGRARIO	2142/92-12-30	-	-	-
- EMCOPER	2144/92-12-30	-	-	-
- Fondo de Cofinanciación para la Inv. Rural - DRI	2132/92-12-30	-	-	-
Ministerio de Trabajo	2145/92-12-30	-	2145/92-12-30	595/93-03-30
- Caja Nacional de Previsión Social	2147/92-12-30	1562/93-08-09	1261/93-06-30	1262/93-06-30
- Superintendencia de Subsidio Familiar	2150/92-12-30	-	2150/92-12-30	1263/93-06-30
- Fondo de Seguridad Social del Artista Colombiano	2145/92-12-30	-	-	594/93-03-30
- Instituto de Seguros Sociales	2148/92-12-30	-	-	-
- Servicio Nacional de Aprendizaje	2149/92-12-30	-	-	-
- PROSOCIAL	2146/92-12-30	-	-	-
Departamento Administrativo de Seguridad	2110/92-12-29	-	2110/92-12-29	597/93-03-30
Depto. Administrativo Nacional de Estadística	2118/92-12-29	-	2118/92-12-29	752/93-04-22
Departamento Nacional de Planeación	2167/92-12-30	-	2167/92-12-29	1255/93-06-30
FONADE	2168/92-12-30	1260/93-06-30	Ac. 9A/93-03-19	Ac.10/93-06-11
- FIS (Fusióna Fondo Nacional Hospitalario y el Fondo del Ministerio de Educación)	2132/92-12-29	-	-	Ac.11/93-06-11
- FINDETER	2132/92-12-29	-	-	-
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	2133/92-12-30	-	-	311/93-02-26
- Fondo de Solidaridad y Emergencia Social	2133/92-12-30	-	-	1143/93-06-17
- Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional	2134/92-12-30	-	-	1159/93-06-18
(Fusiona el Consejo Nal. de Seguridad, el Consejo Superior de la Defensa Nacional y la Comisión Asesora creada por Dec. 813/89)	-	-	-	-
Depto. Administrativo de la Función Pública	2169/92-12-30	-	2169/92-12-30	435/93-03-05
- Fondo Nacional de Bienestar Social (en liquidación)	2170/92-12-30	-	-	1079/93-06-09
Disposiciones Generales				
- Asigna funciones a altos directivos.	2130/92-12-29	-	-	-
- Adaptación laboral empleados públicos.	2151/93-12-30	-	-	-

(1) Proyectos de reestructuración analizados y emitido concepto favorable por parte de este Departamento, sin que hayan sido aprobados aun por el Gobierno Nacional por aspectos presupuestales.

(2) Proyectos de reestructuración analizados y emitido concepto por parte de este Departamento, sin que hayan sido aprobados aun por el Gobierno Nacional (tienen plazo hasta finales de 1993).

Sept. de 1993

Fuente: División de Organizaciones-Función Pública

CIFRAS

Rama Ejecutiva - orden nacional

Empleos Públicos 1992/1993

Cuadro No. 2

	1992	1993	Var. #	Var. %
1. Sector Central	470.475	459.908	(10.567)	(0,02)
Ministerios	452.900	442.908	(10.417)	(0,02)
Departamentos Administrativos	12.086	12.979	(107)	(0,01)
Superintendencias	4.489	4.446	(43)	(0,01)
2. Sector descentralizado	123.276	77.789	(45.487)	(0,37)
Establecimientos públicos	114.652	68.218	(46.434)	(0,40)
Unidades administrativas especiales	8.624	9.571	974	0,11
Total	593.751	537.697	(56.054)	(0,09)

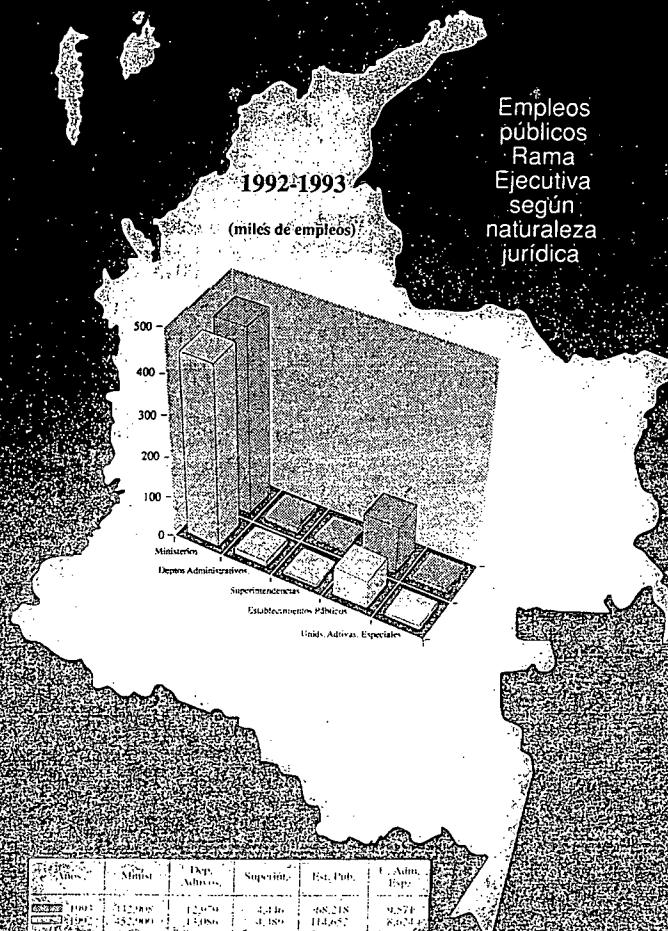
Fuentes:

- Departamento Administrativo de la Función Pública, Oficina de Planeación, División de Organizaciones, División de Organización y Registro: BISEC - DAPLAN
- Datos extractados de los decretos de plantas de personal

Estas cifras incluyen: —
empeados públicos y trabajadores oficiales

Estas cifras no incluyen:
Empresas industriales y comerciales del Estado
Sociedades de economía mixta
Contratistas
Supernumerarios

Datos a diciembre 30 de 1992 y septiembre 30 de 1993



NORMATIVIDAD

DECRETO

1952

Septiembre 24 de 1993

«Por el cual se modifica la nomenclatura de empleos de que tratan los Decretos Leyes 1042 de 1978, 90 de 1990 y demás normas modificatorias»

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

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

DECRETA:

ARTICULO 1. Adiciónase la nomenclatura de empleos de que tratan los Decretos Leyes 1042 de 1978, 90 de 1988 y demás normas modificatorias, así:

DENOMINACIÓN	CÓDIGO	GRADO
NIVEL DIRECTIVO		
Gerente, Presidente o Director General de Establecimiento Público o de Empresa Industrial y Comercial	0015	23 22 21
Decano de Universidad	0085	17 15 13 10
Rector de Universidad	0045	20 18
Secretario General de Superintendencia o Entidad Descentralizada	0037	21 20 18 16 14
Subgerente, Vicepresidente o Subdirector General de Establecimiento Público o de Empresa Industrial y Comercial	0040	21 20 18

Vicerrector o Director Administrativo de Universidad	0060	19 17 15
--	------	----------------

NIVEL EJECUTIVO

Auditor Interno de Empresa Industrial y Comercial	2020	25 23 21
Director de Centro	2105	18 16
Jefe de Programa	2084	24 23 22 21
Secretario de Facultad	2150	16 14 12 10

NIVEL PROFESIONAL

Almacenista, Almacenista Laboratorista o Comprador, de empresa Industrial y Comercial	3015	15 14 13
Capellán o Pastor	3060	06 05

NIVEL ADMINISTRATIVO

Pagador	5045	20 18
Secretario Ejecutivo	5040	14 12

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

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá, D. C., a 24 de septiembre de 1993

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

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

NORMATIVIDAD

DECRETO

1992

Octubre 4 de 1993

DECRETO

1993

Octubre 4 de 1993

«Por el cual se fija una remuneración en la Unidad Administrativa
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales»

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

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

CONSIDERANDO:

Que el Decreto 2127 de 1992, fusionó la Unidad Administrativa Especial de Impuestos Nacionales, creada por el Decreto Ley 1643 de 1991, en desarrollo de la Ley 49 de 1990, con la Unidad Administrativa Especial Dirección de Aduanas Nacionales, creada por la Ley 6a. de 1992, en la Unidad Administrativa Especial denominada Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

DECRETA:

ARTICULO 1. Adiciónase en la escala salarial de que trata el artículo 1. del Decreto 39 del 7 de enero de 1993, el grado 40 con una asignación básica mensual de un millón trescientos diez mil pesos (\$1.310.000).

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

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá, D. C., a 4 de octubre de 1993

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

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

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

«Por el cual se modifica el sistema de nomenclatura y clasificación de
empleos de la Unidad Administrativa Especial
de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales»

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

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

DECRETA:

ARTICULO 1. Suprimir del sistema de clasificación y nomenclatura de empleos del nivel directivo, las siguientes denominaciones:

DENOMINACION	NIVEL	GRADO
Director de Impuestos y Aduanas Nacionales	60	38
Subdirector General de Impuestos y Aduanas	60	34

ARTICULO 2. Crear en el sistema de clasificación y nomenclatura de empleos del nivel directivo, las siguientes denominaciones:

DENOMINACION	NIVEL	GRADO
Director de Impuestos y Aduanas Nacionales	60	40
Subdirector de Impuestos y Aduanas	60	39

ARTICULO 3. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y modifica en lo pertinente el Decreto 967 de 1993.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá, D.C., a 4 de octubre de 1993

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

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

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

AGENDA BIBLIOGRAFICA

RECOMENDADOS

Patino Beltrán, Carlos Augusto. Las pensiones en el sector oficial: Recopilación de disposiciones sobre pensiones oficiales 1886-1991. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké, 1992. 3 ed.

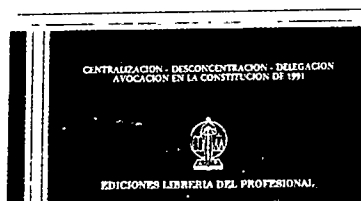
La obra recoge de una forma rigurosa y sistemática las disposiciones que regulan el régimen prestacional para el sector oficial. Relaciona los textos de las normas que han sido expedidas desde el año 1886 hasta 1991, en materia de pensiones de empleados públicos y trabajadores oficiales.

Constituye una fuente de referencia para los que ejercen la actividad jurídica en el marco de los derechos pensionales. Para facilitar la consulta de las normas la obra presenta un índice alfabético y uno cronológico.



enagos, Gustavo. Descentralización Administrativa. Santafé de Bogotá: Librería del Profesional, 1991. 138 p.

Una excelente contribución al proceso de descentralización y de mayor autonomía de las regiones constituye esta obra del doctor Gustavo Penagos. El autor lleva a cabo un análisis detallado y documentado sobre centralización, desconcentración, descentralización, delegación, avocación, descentralización administrativa, desconcentración administrativa, examinado sus elementos, efectos, ventajas, inconvenientes, etc., a través de una perspectiva doctrinal, jurisprudencial y legal.



CAPACITACION

Promover el desarrollo de un recurso humano identificado y comprometido con las políticas, programas y objetivos de cada entidad u organismo.

Contribuir con la dirección y manejo de los asuntos públicos mediante el perfeccionamiento de habilidades ejecutivas, gerenciales y administrativas.

CAPACITACION

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 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 evidenció: la inexecutable de la norma demandada. ¿Por qué? Por unas razones bien sencillas:

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.

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

En nuestra Próxima edición

Carrera Administrativa Responsabilidad de todos

La efectividad de la aplicación de la Carrera Administrativa no sólo dependió de la diligencia de los nominadores, sino también de que los beneficiarios de la misma ejerciten los derechos que la Constitución y la Ley les otorga.

Hacia una lectura no economicista de la Violencia.

El neoliberalismo económico pudiera significar una regresión en la escala de la evolución, cuando en la lucha de todos contra todos a través del mercado apenas unos pocos resultan ganadores. Entre la legión de perdedores no sólo hace carrera la frustración, sino también el resentimiento, como antesala a la violencia.

El proceso de selección en las entidades del Estado

El Departamento Administrativo de la Función Pública realizó un estudio descriptivo del proceso de selección en las entidades del Estado en dos períodos: Enero de 1987 a Diciembre de 1990 y de Enero de 1991 a Junio de 1993.

El objetivo de este estudio fue conocer la situación de los concursos que se realizan desde la publicación de la Convocatoria hasta el nombramiento en período de prueba.