

SISTEMAS DE VINCULACION DE PERSONAL  
A LA ADMINISTRACION PUBLICA

MARTIN JOSE BARANDICA MARENCO

Trabajo de investigación para optar al título de Abogado

PROFESOR:

ROSARIO JOAQUIN REALES VEGA

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR

Instituto de Educación Continua

FACULTAD DE DERECHO

MODULO DE POLITICO

BARRANQUILLA

1998

---

## CONTENIDO

Introducción.

PAG.

*I- Sistemas de vinculación de personal a la administración  
pública.*

5

Servidores Públicos.

8

Misión.

8

Definición.

8

*II- Distinción entre empleados públicos y trabajadores  
oficiales.*

10

*III- Naturaleza jurídica de la vinculación de servidores  
Públicos a la administración pública.*

13

*IV- Situación administrativa de los servidores públicos.* 18

1- En servicio activo. 18

2- En licencia. 18

- De maternidad. 19

- Por enfermedad. 19

- Por prestación del servicio militar o de reservista. 19

3- Permiso. 20

4- Comisión. 20

- De servicios. 20

- De estudios. 21

- Para atender invitación. 21

- Para atender cargos de libre nombramiento y remoción. 21

5- Vacaciones. 22

6- Suspensión provisional. 22

*V- Movimientos del personal vinculado a la administración pública.* 23

|                                                         |        |
|---------------------------------------------------------|--------|
| 1- Traslados.                                           | 23     |
| - Por reubicación.                                      | 23     |
| - Por designación en propiedad.                         | 24     |
| 2- Permuta.                                             | 24     |
| 3- Encargo.                                             | 24     |
| 4- Comisión.                                            | 25     |
| 5- Ascenso.                                             | 25     |
| <br><i>VI- Capacitación de los servidores públicos.</i> | <br>26 |
| <br>1- Finalidades de la capacitación.                  | <br>27 |
| <br><i>VII- Conclusión.</i>                             | <br>28 |
| <br><i>VIII- Bibliografía.</i>                          | <br>30 |

## INTRODUCCION

A partir de la Constitución Política de 1991, y su desarrollo legislativo ha venido tomando fuerza el término o denominación de *Servidores públicos*, dada a todo aquel recurso humano que presta sus servicios personales al Estado, ya sea en forma permanente o temporal.

Esta denominación genérica implica circunstancias jurídicas que permiten estar sometidos a un régimen riguroso de deberes, inhabilidades, incompatibilidades, prohibiciones y por sus faltas, extralimitaciones, acciones u omisiones la imposición de rigurosas sanciones disciplinarias, penales, civiles y fiscales.

Son estas las razones que motivaron despertar la inquietud por este tipo de investigación, para que el lector de una manera fácil y práctica pueda interpretar las ideas aquí planteadas. Se trata de un trabajo que va orientado

básicamente a servir de material de consulta de quienes desempeñan el difícil papel de servidor público, en todos los ordenes de la administración y organización del Estado.

Este material hace un aporte preciso de conceptos que sin lugar a dudas quedarán completamente claros en el pensamiento administrativo de sus consultores; abordamos, manejamos y logramos identificar los conceptos, de *servidores públicos, empleados oficiales, empleados públicos, trabajadores oficiales, supernumerarios, etc.*, logrando en detalle una ligera diferenciación, que permita definir cuando un servidor del Estado sin presentar confusiones tiene tal categoría.

Trata en detalle el concepto de vinculación de personal a la Administración Pública y la evolución del sistema.

El trabajo muestra con claridad la visión y la misión del Estado, en lo referente a su estructura administrativa cuyo objetivo es la prestación de servicios públicos como única finalidad.

Establecimos la oportunidad que tienen las personas para vincularse a la Administración Pública y la oportunidad que tienen quienes gobiernan para nombrar y remover libremente a sus agentes, que no se encuentran frente a situaciones jurídicas especiales de vinculación.

Hacemos énfasis en el estudio del conjunto de normas que se han dado en desarrollo de la Constitución del año 1991. Tales como; la Ley 27 de 1992, la Ley 443 de 1998, la cual derogó la antes citada, normas de fundamental apoyo como el Decreto Ley 2400 de 1968, el Decreto Ley 694 de 1975, el Decreto Ley 1333 de 1986, la ley 61 de 1987, la Ley 10 de 1990, los Decretos Leyes 1034 de 1991, el Decreto 2169 de 1992, el Decreto Ley 1221 a 1224 de 1993, la Ley 105 de 1994, la Ley 136 de 1994. La entrada en vigencia de la Ley 443 de 1998 y los decretos reglamentarios 1567 a 1572 de 1998, modifican considerablemente el sistema de vinculación de personal a la administración pública que venía operando.

El autor propone como metas, hacer de este basto tema una obra Jurídica, que sirva como instrumento de consulta a estudiantes, profesores, servidores públicos y personas amantes de este tipo de lecturas.



## I. SISTEMAS DE VINCULACION DE PERSONAL A LA ADMINISTRACION PUBLICA

Es importante anotar, para tener claro el concepto de vinculación de personal a la Administración Pública, aspectos relacionados con la evolución que ha venido tomando tal sistema.

La actividad funcional del Estado se cumple bajo la finalidad de las actividades del personal vinculado a él. Interpretando que es el personal a su servicio el encargado de desarrollar el grupo de funciones que este tiene, con el objeto de prestar los servicios públicos a su cargo.

El Estado para el logro de su visión, se da una estructura administrativa, la cual debe cumplir los objetivos de su misión, que no es otra que la prestación de servicios públicos como su única finalidad.

Dijimos, que su actividad funcional se cumple por el personal vinculado a la Administración Pública entendiéndose esta como Estado.



La oportunidad que tienen las personas para vincularse a la Administración Pública es la que se ha tenido a través de nuestra legislación, conocida como una forma discrecional que las normas le otorgan a quienes gobiernan para nombrar y remover libremente a sus agentes que no se encuentran frente a situaciones jurídicas especiales de vinculación, facultad que está atribuida a quienes gobiernan, desde el Plebiscito del 1 de diciembre de 1957.

Es de anotar, que aun, cuando las normas advierten sobre la oportunidad jurídica que tienen quienes gobiernan para nombrar y remover libremente a sus agentes que no se encuentran frente a situaciones jurídicas especiales de vinculación, no lo hacen, atendiendo situaciones burocráticas y politiqueras, dejando de plano tal necesidad, siendo orientada a sus intereses.

Esta facultad fue desarrollada por el Congreso de la República con la expedición de las leyes 27 de 1993, hoy derogada en todas sus partes, en la que se establecieron los procedimientos básicos para la vinculación y administración de personal al servicio del Estado. Con la entrada en vigencia de la Ley 443 de 1998, la cual derogó la antes citada, fijando los nuevos mecanismos y procedimientos en materia de administración de personas para

los empleados del estado que prestan sus servicios en las entidades de todos los ordenes. Esta compila todas las normas en materia de administración de personal, y deroga además de la Ley 27 de 1992, la ley 61 de 1987, el artículo 31 de la Ley 10 de 1990, el Decreto Ley 1222 de 1993, modifica y deroga en lo pertinente, los títulos IV y V del Decreto Ley 2400 de 1968, el Decreto Ley 694 de 1975, la Ley 10 de 1990, los Decretos Leyes 1034 de 1991, el decreto 2169 de 1992, el artículo 53 de la Ley 105 de 1994 en lo referente a los regímenes de carrera, salarial y prestacional, y las demás disposiciones que le sean contrarias.

Siempre se ha tenido como sistemas de vinculación de personal a la Administración Pública, el de libre nombramiento y remoción, por concurso público de méritos y a través de contrato.

Sintetizadamente estudiaremos y comentaremos los diferentes conceptos jurídicos que son fundamento de nuestra normatividad en lo referente a los sistemas de vinculación de personal a la Administración Pública, que se han venido implantando en la funcionalidad del Estado.

## Servidores Públicos

### - Misión.

La Corte Suprema de Justicia en reiteradas oportunidades expresó su concepto acerca del trillado tema, sobre los **empleados oficiales**, al considerar “que los empleados oficiales tienen por misión primordial representar a la Administración Pública, expresar la voluntad de ésta, comprometer jurídicamente al Estado, lo cual debe hacer con dignidad, desinterés, probidad, competencia, fidelidad y decoro” en la actualidad muy de moda con la expedición de la Constitución Política de 1991, Ley 27 de 1992, los Decretos 1221 a 1224 de 1993, el Decreto 2329 de 1995 y la reciente compilación de algunas normas en materia de administración de personal, con la ley 443 de 1998 y los Decretos 1567 a 1572 de 1998, al reevaluar, el término de **Empleados Oficiales**, por el de **Servidores Públicos**, innovación terminológica que amplió el concepto que se tenía sobre empleados públicos. La Constitución Política de 1991, en su artículo 123 establece que “son **Servidores Públicos**, los miembros de las corporaciones públicas, los

empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercen sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento.”

**- Definición.**

Servidor Público, es aquel recurso humano que presta sus servicios al estado, a través de una relación jurídica que lo vincula a su organización administrativa.

**- Clasificación.**

Bajo el concepto de **Servidores Públicos** se incluyen los conceptos de *Empleados Oficiales* y el de *Auxiliares de la Administración*; los primeros comprenden los **Empleados Públicos**, los **Trabajadores Oficiales** y los **Empleados de la Seguridad Social**, los segundos comprenden los **Contratos**

de prestación de Servicios y los Supernumerarios.

## II. DISTINCION ENTRE EMPLEADOS PUBLICOS Y TRABAJADORES OFICIALES

En el estudio que presentamos, hemos logrado identificar con claridad los conceptos, *servidores públicos, empleados oficiales, empleados públicos, trabajadores oficiales, supernumerarios, etc.*, logrando en detalle una ligera diferenciación, que permita definir cuando un servidor del Estado sin presentar confusiones tiene tal categoría.

En una entidad del Estado cuando se trata de definir quiénes son empleados públicos y quiénes son trabajadores oficiales. Los unos y los otros constituyen la denominación genérica de empleados oficiales.

Lo común a todos los empleados oficiales es:

- Deben tener funciones señaladas por autoridad competente.



- Son cargos creados en la planta de personal.
- Desempeñan funciones permanentes.
- Es el Legislador es quien determina su distinción según la naturaleza de la entidad.

En cuanto a la distinción propiamente dicha entre empleados públicos y trabajadores oficiales, es:

- En cuanto a las funciones, cuando se desempeñan funciones netamente gubernamentales o administrativos, se trata de empleado oficial.
- Cuando se desempeñan funciones de iniciativa privada, se trata de trabajador oficial.
- Cuando el ejercicio de las actividades de dirección ofrece confianza o manejo, se trata de empleados públicos.
- Cuando el ejercicio de las actividades no implica asuntos de orden administrativo, se tratan de trabajadores oficiales.
- La vinculación se hace a través de acto administrativo valido del cual existe presunción de legalidad.



- La vinculación se hace a través de contrato de trabajo, el cual puede ser modificado por acuerdo de las partes.

### III. NATURALEZA JURIDICA DE LA VINCULACION DE SERVIDORES PUBLICOS A LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Al evaluarse genéricamente el concepto de Servidores Públicos, por la Constitución política de 1991, ella impone una serie de obligaciones y responsabilidades, imparte las posibilidades que tienen las personas para vincularse a la Administración Pública, según este concepto jurídicamente la vinculación se puede dar de la siguiente forma:

- Los que tienen el carácter de *Empleados Públicos*; se vinculan a la administración mediante acto administrativo valido, el cual puede ser un nombramiento ordinario o a través de concurso de mérito, del cual ha tomado posesión y se encuentran incorporados a la planta de personal de la entidad.
- Los *Empleados Públicos*, según su naturaleza y su forma de provisión son de periodo fijo, de libre nombramiento y remoción y de carrera

administrativa.

- Los de **Periodo fijo**, son designados con fundamento en la Constitución Política, la Ley o reglamento legalmente expedido, para ejercer sus funciones durante un periodo predeterminado.
- Los de **Libre Nombramiento y Remoción**, pueden ser nombrados y removidos en cualquier tiempo a discreción de la autoridad nominadora competente. La Ley 443 de 1998 establece y clasifica los empleos que corresponden a este tipo de vinculación en los niveles Nacional y territorial, respectivamente.
- Los **Empleados de Carrera Administrativa**, son los empleados que, previo el cumplimiento de los procedimientos legales, se hallan inscritos en el escalafón de carrera.
- Los que tienen el carácter de *Trabajadores Oficiales*; su vinculación responde a situaciones de orden institucional de la entidad, al considerar y

Se dice que, las formas de vinculación legal y reglamentaria básica de los *empleados públicos* y la contractual básica de los *trabajadores oficiales* legalmente son excluyentes entre sí, toda vez que ambas no son procedente simultáneamente en una misma persona, es por ello que el empleado público no puede celebrar contratos con la administración pública.

- Los que tienen el carácter de *Funcionarios de la Seguridad social*; esta clasificación de servidores públicos, responde a un tipo de vinculación cuyo carácter jurídico, el grupo de funciones que les corresponden desarrollar y los procedimientos adoptados son generalmente empleados de carrera, por lo tanto su vinculación se hace a través de concurso de mérito.
- Los que tienen el carácter de *Contratos de Prestación de Servicios*; se vinculan a la administración mediante contratos estatales de prestación de servicios, esta figura jurídica de vinculación por su naturaleza se determina con personas naturales, cuando las actividades no pueden ser desarrolladas con personal de planta, son en forma temporal y no generan relación laboral ni prestaciones sociales.

Los que tienen el carácter de *Supernumerarios*; esta modalidad de vinculación se da mediante acto administrativo válido, para cumplir funciones netamente transitorias o temporales de los empleados públicos, en este caso la vinculación se autoriza mediante resolución expedida por el nominador, los servicios prestados por personal supernumerario no pueden exceder de un término de tres meses, excepcionalmente, cuando las actividades o el servicio lo requiera.

#### IV. SITUACION ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Los servidores públicos vinculados a la administración pública, en todos los órdenes incluidas las entidades territoriales, se puede encontrar en las siguientes situaciones administrativas:

##### 1. En servicio activo.

Cuando el servidor público se encuentra ejerciendo las funciones del empleo del que es titular.

##### 2. En licencia.

El servidor público, se encuentra en licencia cuando transitoriamente se separa del ejercicio de su cargo. Se otorga por solicitud escrita del empleado, sin



suelo, hasta por 60 días continuos o discontinuos al año.

- De maternidad.

El servidor público que en servicio activo, se encuentre en estado de embarazo para la época del parto tendrá una licencia remunerada por el término de 12 semanas.

- Por enfermedad.

Se otorga al servidor público, por enfermedad profesional o no profesional, con base en la certificación de incapacidad expedida por la entidad prestadora de salud correspondiente. Se podrá otorgar hasta por 180 días, teniendo derecho a prestaciones económicas y médico-asistenciales.

- Por prestación del servicio militar o de reservista.

Cuando el servidor público, sea llamado a prestar el servicio militar

obligatorio o convocado en calidad de reservista, deberá comunicar el hecho al jefe, quién procederá a conceder licencia por el tiempo que dure el servicio.

### 3. Permiso.

El servidor público, puede solicitar por escrito, permiso remunerado hasta por 3 días, cuando medie justa causa.

### 4. Comisión.

Es un deber del servidor público, en el cumplimiento de sus funciones atender las comisiones que debe cumplir en desarrollo de los fines de la entidad.

#### - De servicios.

Es el ejercicio de funciones propias de un cargo en lugares diferentes a la sede habitual de trabajos. Se puede otorgar por 30 días prorrogables por 30 más. La comisión de servicios da derecho a viáticos y gastos de transportes de acuerdo

con las tarifas que determine la entidad.

- De estudios.

Se le confiere al servidor público, para mejorar la preparación en el ejercicio de las funciones de un empleo o en los servicios a cargo de la entidad. Se da cuando el servidor a cumplido más de un año de servicio. Si se trata de un empleado de carrera debe haber obtenido calificación satisfactoria.

- Para atender invitación.

Las comisiones al servidor público para atender invitaciones deberán estar establecidas en el reglamento de la entidad.

- Para atender cargos de libre Nombramiento y remoción.

Cuando el servidor público, desempeña un cargo de carrera, podrá

comisionarse para desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción, para esta situación se debe tener en cuenta la decisión del servidor.

#### 5. Vacaciones.

El servidor público, tiene derecho a 15 días hábiles laborales de vacaciones por cada año de servicio. Se computará el tiempo servido en más de una entidad siempre que no hubiere interrupción por más de 15 días en el tránsito de una a otra entidad.

#### 6. Suspensión provisional.

Es la desvinculación transitoria del servidor público, ordenada por la autoridad disciplinaria de la entidad o del ministerio público o por autoridad judicial en desarrollo de una investigación disciplinaria o penal, según el caso. En lo disciplinario, cuando se investiguen faltas graves no hay remuneración.

## V. MOVIMIENTOS DEL PERSONAL VINCULADO A LA ADMINISTRACION PUBLICA

Los servidores públicos vinculados a la administración pública, en todos los órdenes incluidas las entidades territoriales, se pueden encontrar en las siguientes situaciones:

### 1. Traslados.

Se presenta de varias maneras.

- Por reubicación.

Consiste en reubicar al servidor público en otra dependencia de la entidad, en la misma sede o en otra, sin cambiarle el empleo, novedad que es propia de las plantas globales, muy usual en nuestro medio.

- Por designación en propiedad.

Consiste en designar en propiedad un servidor público en servicio activo para un cargo diferente, que se halle en situación de vacancia definitiva, en la misma entidad y para el cual cumpla con los requisitos. Se requiere nueva posesión, no puede implicar modificación salarial.

## 2. Permuta.

Son traslados simultáneos que se dan entre servidor público de la misma categoría y sueldo. Es posible efectuar permutas o traslados, de una entidad a otra, dándose los procedimientos indicados.

## 3. Encargo.

Consiste en designar en propiedad a un servidor público en servicio activo para desempeñar funciones de un cargo diferente, sin que este o el titular pierda el empleo de base. Se da para cumplir una ausencia temporal del titular

dada por una situación administrativa.

#### 4. Comisión.

Esta ya fue comentada en lo correspondiente al tema anterior.

#### 5. Ascenso.

Es una manera de provisión con promoción en la carrera, en el cual se resuelve por el sistema de méritos.



## VI. CAPACITACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Capacitar el recurso humano al servicio del Estado, concluye en buscar el mejoramiento, la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios a su cargo.

La capacitación consiste en mejorar los conocimientos, aptitudes o habilidades de los servidores públicos, para mejorar su desempeño profesional y laboral.

Con gran dificultad los servidores públicos al frente de la gestión pública pueden capacitarse, atendiendo los modelos administrativos novedosos, la tecnología y otras disciplinas aplicables a cualquier sistema administrativo.

La implicación que tienen los modelos de administración y de organización del Estado solo se pueden dar en la medida en que sean incorporados a él los avances de la ciencia y de la tecnología.

La capacitación de los servidores públicos es un componente en el funcionamiento del estado.

Desde óptica económica podemos decir que los gastos que se causen por capacitación, no se consideren como un gasto, sino como una inversión, atendiendo a que esta no puede ser dispersa o transitorio debe ser continua y muy puntual.

#### 1. Finalidades de la capacitación

- Elevar los niveles de eficiencia y eficacia de las entidades.
- Contribuir a la buena dirección y manejo de los asuntos públicos.
- Promover el desarrollo del recurso humano en armonía con la misión de la entidad.
- Coadyuvar al logro de la satisfacción personal y laboral.

## VII. CONCLUSION

El tema seleccionado y desarrollado en este trabajo permite plantear serios interrogantes, con respecto a lo tratado en él, comparado con lo que cotidianamente ocurre en el sistema organizacional del Estado. Sabemos que su finalidad es la prestación de servicios públicos.

Partiendo del postulado de servidor público consagrado en la Constitución Política de 1991, podemos concluir:

- A partir de la Constitución Política de 1991, y su desarrollo legislativo el sistema de vinculación de personal a la administración pública se ha venido fortaleciendo, haciendo de tal manera mas acertada tal vinculación.
- Es bastante cierto que denominación genérica de servidor público implica circunstancias jurídicas que permiten estar sometidos a un régimen

## VIII. BIBLIOGRAFIA

ASAMBLEA, Nacional Constituyente, Constitución Política de Colombia, año 1991. Editorial Guadalupe Ltda., 2° Edición, Feb. De 1992.

YOUNES, Moreno Diego, Derecho Administrativo Laboral, Editorial Nomos, 2° Edición, May. 2 de 1996.

BUITRAGO, G. Luis A., Régimen Jurídico de los Empleados Oficiales, Editorial Jurídicas Wilches, 3° Edición, Ener. 26 de 1989.

VASQUEZ, V. Orlando E., Nuevo Código de Régimen Municipal, Departamental, Intendencial y Comisarial, Editorial Jurídica de Colombia, 1° Edición, año 1986.

FERNANDEZ, Naranjo Jaime, El Manual de la carrera Administrativa, editorial Diálogo Publicidad, 1° Edición, Marz. de 1994.

PACHON, Lucas Carlos, Aplicación de la Carrera Administrativa, editorial Biblioteca jurídica Dike, 3° Edición, año 1996.

---

## BIBLIOGRAFIA

- GOMEZ, Cardona Efrain. *Nuevo Derecho Administrativo Colombiano General y Especial*. 1a. Edición 1995. Biblioteca Jurídica Dike.
  - RODRIGUEZ Libardo. *Derecho Administrativo General y Colombiano*. 9a. Edición 1996. Editorial Temis.
  - MENDEZ Juan Manuel. *Manual Control y Vigilancia de los Servicios Públicos Domiciliarios*. Unidad de Publicaciones Esap 1996.
  - RUEDA Gómez, Claudia. 2a. Edición 1997. Superintendencia de Servicios Públicos.
  - Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios. Ley 142 de 1994. Superintendencia de Servicios Públicos.
  - YUONES Moreno, Diego. *Curso de Derecho Administrativo*. 6a. Edición. Editorial Temis.
-

## AGRADECIMIENTOS

*A Dios y a nuestros padres por darnos la oportunidad de crecer como personas.*

*A nuestros docentes por orientarnos a crecer como profesionales.*

*A nuestra Alma Mater por ser nuestro punto de apoyo.*

---