

ANALISIS AL REGIMEN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

ALBERTO CASAS ORTEGA

VICTOR FUENTES BARRAZA

ENMANUEL SANTAMARIA MARTINEZ

Trabajo de Grado presentado
como requisito parcial para
optar al título de Abogado.

Director: Dr. RAFAEL BOLAÑOS

BARRANQUILLA

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE DERECHO

1992



0285 0285

Nota de Aceptación

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Barranquilla, Enero de 1992

DEDICATORIA

A Dios.

A mis padres José Luis Santamaría y Castorina Martínez; a esta querida madre que fue quien me apoyó en todo momento, la que me tendió su mano trabajadora y cariñosa.

A mi esposa Carmen Alicia, a mi hijo Saadobet, que estoy seguro que desde allá arriba está orientándome en este mundo terrenal.

A mis hermanos, que ellos saben lo mucho que hemos sufrido, por tantos problemas que hemos tenido que afrontar.

A mi querido bebé que está en gestación y le pido a Dios que me lo dé con vida.

A todos ellos dedico este título.

Enmanuel

AGRADECIMIENTOS

Los autores expresan sus agradecimientos:

- A la Universidad Simón Bolívar.
- A todos los profesores.
- A todas aquellas personas que en una u otra forma colaboraron para la realización del presente trabajo.

TABLA DE CONTENIDO

	pág.
0. INTRODUCCION	1
0.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
0.2. OBJETIVOS	5
0.2.1. General	5
0.2.2. Específicos	5
0.3. JUSTIFICACION TEORICO-PRACTICA	6
0.4. DELIMITACION	8
0.4.1. De contenido	8
0.4.2. Espacio	8
0.4.3. Tiempo	8
0.5. MARCO TEÓRICO	9
0.6. MARCO HISTORICO	11
0.7. HIPOTESIS	13
0.7.1. General	13
0.7.2. Secundarias	13
0.8. METODOLOGIA	13
0.8.1. Tipo de estudio	14
0.8.2. Técnicas	14
1. LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA	15

1.1.	DEFINICION	15
1.2.	RESEÑA HISTORICA	15
1.3.	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	21
2.	ORGANISMOS ENCARGADOS DE LA ADMINISTRACION DEL PERSONAL	25
2.1.	EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL (D.A.S.C.)	26
2.1.1.	Objetivos	26
2.1.2.	Funciones	26
2.2.	EL CONSEJO SUPERIOR DEL SERVICIO CIVIL	28
2.2.1.	Organización	28
2.2.2.	Funciones	29
2.3.	LA COMISION DE PERSONAL	30
2.3.1.	Funciones	31
2.4.	LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA	32
2.4.1.	Objetivos	32
2.4.2.	Naturaleza jurídica	32
2.4.3.	Funciones	33
2.4.4.	Organos de dirección	35
3.	INGRESO A LA CARRERA ADMINISTRATIVA	38
3.1.	CONVOCATORIA	38
3.2.	RECLUTAMIENTO	41
3.3.	CONCURSOS U OPOSICIONES	41
3.3.1.	Concurso abierto	42
3.3.2.	Concurso de ascenso	42
3.3.3.	Clases de prueba o medios de selección	43
3.3.4.	El análisis de antecedentes	44

3.3.5. La entrevista	44
3.4. LISTA DE ELEGIBLES	45
3.5. PERIODO DE PRUEBA	46
3.6. EL ESCALAFONAMIENTO	47
3.7. CALIFICACION DE SERVICIOS	47
3.7.1. Notificación	48
3.7.2. Procedimiento	48
4. DIFERENCIA ENTRE DECLARACION DE INSUBSISTENCIA Y DESTITUCION	49
4.1. CONCEPTOS	50
4.2. DIFERENCIA JURIDICA	50
4.3. PROCEDIMIENTO	51
4.4. SINTESIS	55
5. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS	57
5.1. LAS LICENCIAS	57
5.1.1. Licencia ordinaria o por solicitud propia	58
5.1.2. Licencia por enfermedad	59
5.2. COMISIONES	62
5.2.1. Comisiones de servicio	62
5.2.2. Comisión de servicios (estudios)	65
5.2.3. Comisión de servicios en el exterior	66
5.2.4. Comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento	68
5.3. PERMISO	69
6. CARRERAS ESPECIALES	71
6.1. CARRERA DE LOS FUNCIONARIOS DE SEGURIDAD SOCIAL	71
6.2. CARRERA DOCENTE	82

6.3. CARRERA DIPLOMATICA Y CONSULAR	86
7. ANALISIS DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA	87
CONCLUSIONES	91
BIBLIOGRAFIA	93

0. INTRODUCCION

Teniendo en cuenta las diferentes clases de vinculación existentes entre la Administración y los particulares, el Estado ha reglamentado sobre algunos casos en particular. Se institucionaliza la Carrera Administrativa para los Empleados Públicos de la rama ejecutiva o empleados de Carrera o típicamente Administrativos, entra a regir para éstos el Estatuto de Carrera Administrativa.

Este Estatuto trata lo concerniente al ingreso y retiro de los funcionarios públicos: sus deberes, derechos y prohibiciones; el régimen disciplinario; las situaciones administrativas; la Carrera Administrativa y la Capacitación.

El Estado crea también los organismos encargados de la Administración y capacitación del personal, así tenemos:

- El Departamento del Servicio Civil.
- El Consejo Superior del Servicio Civil.
- La Comisión de Personal.
- La Escuela Superior de Administración Pública.

Podemos definir la Carrera Administrativa como el Estatuto que reglamenta lo relacionado a los deberes, derechos y prohibiciones de los funcionarios públicos que aspiran a formar parte al servicio del Estado.

El presente análisis se hace en el campo del Derecho Administrativo Laboral que cobra día a día mayor actualidad.

El tema de la Carrera Administrativa ha sido motivo de estudios, análisis y críticas por parte de tratadistas estudiosos del Derecho Público y por el propio Gobierno.

0.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En el campo del Derecho Público, hemos entendido el Estado como una persona jurídica pública, creada para desempeñar una función dentro de la sociedad y satisfacer en general las necesidades de la comunidad. Para ejercer esa función requiere de un conjunto de personas naturales o empleados que trabajen al servicio de la administración.

Las personas que prestan servicios a la administración pueden tener varias clases de vinculación con ella. Esas diversas clases dan lugar al establecimiento de vínculos entre la administración pública, o el Estado, y quienes a ella presten sus servicios de orden personal. Son fundamentalmente cuatro a saber:

- La modalidad estatutaria, que se refiere a los Empleados Públicos.
- La Contractual laboral, que comprende a los trabajadores oficiales.

- Los auxiliares de la Administración.
- Los funcionarios de seguridad social.

En la rama ejecutiva o administrativa existen diversidad de estatutos para los empleados públicos, así tenemos para los Empleados Públicos Nacionales y para los Empleados del sector departamental, intendencial, comisarial y municipal como también existen estatutos especiales para algunos grupos de empleados de la rama ejecutiva o administrativa del orden nacional.

Por existir dentro de la rama ejecutiva o administrativa diversidad de estatutos, regímenes y normas a que se encuentran sometidos los empleados públicos, sería muy largo su estudio, por lo que nos limitaremos en analizar a los empleados de Carrera Administrativa o empleados típicamente administrativos, los cuales hacen parte de una subdivisión dentro de la primera de las formas básicas de vinculación, o sea, la modalidad estatutaria, en la que encontramos: empleados de libre nombramiento y remoción y de Carrera Administrativa.

De este modo, se podría decir, que la Carrera Administrativa se traduce en el Estatuto reglamentario que reglamenta lo concerniente a los deberes, derechos y prohibiciones de los funcionarios públicos que aspiran a ingresar al servi-

cio del Estado.

De lo anterior podemos concluir:

¿Se aplican realmente en Colombia las normas sobre Carrera Administrativa?

¿Se cumplen las normas sobre ingreso y desvinculación del servicio?

¿Se dan los ascensos por mérito a los empleados o sólo prevalecen las palancas políticas?

0.2. OBJETIVOS

0.2.1. General. Lograr un conocimiento profundo sobre la Carrera Administrativa y demás carreras especiales aplicables a los empleados públicos en Colombia. El estudio de las disposiciones legales vigentes, con el fin de conocer su cumplimiento y aplicación, para encontrar las fallas o vacíos y lograr conclusiones que pugnen por un cambio positivo en dicha legislación.

0.2.2. Específicos. Entre los objetivos específicos tenemos los siguientes:

- Establecer los aspectos más destacables del Estatuto de la Carrera Administrativa.
- Analizar las distintas carreras aplicables a los empleados públicos.
- Fijar las posibles causas que han impedido la Carrera Administrativa en los departamentos, municipios y demás entidades administrativas.
- Señalar soluciones que permitan el establecimiento de la Carrera Administrativa de los departamentos y municipios.
- Comparar el trámite de ingreso de los Empleados Públicos de libre nombramiento y remoción y de Carrera Administrativa.
- Estudiar la eficacia de los organismos encargados de la Administración del personal.

0.3. JUSTIFICACION TEORICO-PRACTICA

Desde el momento en que empezamos el estudio de nuestra carrera, nos llamó poderosamente la atención la rama del Derecho Público, en especial el Derecho Administrativo. El Derecho Administrativo es un derecho autónomo y utiliza su autonomía para establecer principios y normas especiales

para la administración, de ahí que su objetivo primordial es la prestación de los servicios públicos.

Precisamente para cumplir este objetivo principal, requiere del concurso de personas naturales, y al valerse de ellos, se convierte en patrono y por lo tanto está obligado a reconocerle a esos trabajadores un mínimo de derechos y garantías que correspondan al grado de crecimiento del país, que sean justas de acuerdo con la clase de servicio que desarrollan y su importancia para la comunidad.

Entre los empleados del Estado cabe destacar los empleados públicos, las diversas modalidades de éstos y sus estatutos diferentes. Pero hay que resaltar ante todo, esa división genérica en ~~empleados de libre nombramiento~~ y empleados de Carrera Administrativa. Los segundos creados por la necesidad de establecer un sistema de administración de personal, que tenga por finalidad mejorar la eficiencia de la administración y ofrecer a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el ingreso al servicio público, la estabilidad en sus empleos y la posibilidad de ascender. Es decir, que la Carrera Administrativa se traduce en el Estatuto que reglamenta los derechos y deberes de funcionarios y de personas que aspiran a ingresar al servicio del Estado.

Por lo anunciado anteriormente, consideramos que merece la pena estudiar a fondo este tema, por la importancia que ofrece el trabajo en el campo del Derecho Administrativo, pues es mucho lo que se ha conseguido, pero también falta mucho por lograr, siendo un buen momento y una magnífica oportunidad de profundizar en este tema que tanto nos inquieta.

0.4. DELIMITACION

0.4.1. De contenido. En el presente trabajo de investigación nos limitaremos al estudio de la Carrera Administrativa en Colombia, aplicable a los Empleados Públicos a nivel nacional, buscaremos conocer su desarrollo histórico, el cumplimiento del Estatuto y demás disposiciones legales sobre la misma: los demás estatutos especiales aplicables a los maestros, profesores y militares, empleados de la rama judicial, diplomática o consular, serán estudiados pero de manera somera.

0.4.2. Espacio. El espacio geográfica en el cual desarrollaremos esta investigación, está comprendida en el área geográfica de Colombia.

0.4.3. Tiempo. Nuestra investigación "Análisis de la Carrera Administrativa en Colombia", la enmarcaremos desde el momento en que el legislador expidió el primer Estatu-

to con la Ley 165 de 1938 hasta las últimas disposiciones sobre la materia.

0.5. MARCO TEORICO

La Carrera Administrativa es una de las instituciones propias del Derecho Administrativo Laboral y podemos definirla como el conjunto de normas que garantizan el ingreso de funcionarios públicos y particulares al servicio del Estado.

El tratadista Libardo Rodríguez¹, especialista en Derecho Administrativo, define la Carrera Administrativa así: "El Estatuto que reglamenta los derechos y deberes de los funcionarios y de aquellas personas que aspiran al servicio oficial".

El Estatuto de Carrera Administrativa regula las relaciones entre los empleados públicos de Carrera con la Administración.

La Carrera Administrativa², es una técnica, dentro de las

¹RODRIGUEZ, Libardo. Derecho administrativo general y colombiano. Bogotá: Temis, 1985. p. 145.

²YOUNES MORENO, Diego. Derecho administrativo laboral. Bogotá: Temis, 1985.

varias que conforman las propias del Servicio Civil, y se define como "un sistema de administración de personal que tiene por objeto mejorar la eficiencia de la administración y ofrecer a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la estabilidad en sus empleos y la posibilidad de ascender".

La ley ha querido garantizar con esta norma estabilidad, formación técnica y posibilidades de progreso a los funcionarios públicos al servicio de la administración.

La Carrera Administrativa en la ley colombiana requiere de tres objetivos fundamentales como son: el mejoramiento administrativo, igualdad de oportunidades para el ingreso al servicio público a todos los colombianos, mediante el sistema de mérito; estabilidad y posibilidades de ascender los cuales deben conjugarse armónicamente para que pueda cumplirse con la Carrera Administrativa, de lo contrario seguirán consignados solo en normas.

La Carrera Administrativa siempre ha estado vigente y su no aplicación se debe a la desidia de los órganos administrativos que más parecen estar al servicio de fines políticos que de la promoción y estabilidad de sus funcionarios lo que necesariamente redundará en favor de toda la comunidad quien es la beneficiaria de los servicios públicos presta-

dos por los organismos administrativos³.

0.6. MARCO HISTORICO

La Carrera Administrativa nace por una preocupación del Gobierno en estructurar y organizar la administración pública al desarrollo económico y social del país y cumplir con el objetivo de la Administración que es la de garantizar la eficiencia de la prestación de los servicios públicos, para lo cual necesita de funcionarios que desempeñen eficientemente sus labores.

El primer intento de organizar técnicamente a los empleados públicos y la necesidad de implementar un sistema de Carrera Administrativa, se materializa con la reforma administrativa de 1938, con la expedición de la Ley 165 del mismo año.

Este estatuto no tuvo aplicación, debido a su inadaptabilidad en el campo administrativo de esa época, por falta de presupuesto por parte del Estado y la ausencia de personal idóneo.

El plebiscito de diciembre 1 de 1957 en sus artículos 5º

³ACEVEDO R., Delfín. La Carrera Administrativa en Colombia, perspectiva regional y local. s.l. Escuela Superior de Administración Pública (E.S.A.P.), s.n., 1985. p. 42.

a 7ª, los cuales están consagrados en la Constitución Política de Colombia, hace reiteración a la Carrera Administrativa: con base a las facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo por la Ley 19 de 1958 se expide el Decreto Ley 1732 de 1960 que estructura la Carrera Administrativa y los órganos responsables de ella, regula las condiciones de acceso al servicio público, ascensos y retiros por jubilación o despido.

El Decreto Ley 1732 de 1960 fue derogado dando paso a un nuevo régimen de personal, consignado en el Decreto Ley 2400 de 1968, con excepción de los artículos 178 y 179 quedando excluidos el Servicio Civil y la Carrera Administrativa a niveles departamental, municipal, subsistiendo solo en el orden nacional.

El Decreto 3074 de 1968, dictado pocos meses después para complementar el Decreto Ley 2400, reglamentado por el Decreto 1950 de 1973, pretendió revivir la Carrera Administrativa en el orden departamental y municipal, pero hubo inobservancia en nuestro orden jurídico.

Los anteriores Decretos significaron un avance fundamental en el manejo de los asuntos de personal que hasta esa época se encontraban dispersos en varias normas, y junto a la Ley 13 de 1984 constituyen el Estatuto de la Carrera Administrativa. Existen otras normas que tienen evidente re-

lación con el tema, como son la Ley 61 de 1937 y los Decretos 573 y 770 de 1988, al igual que la Jurisprudencia y la Doctrina cuyo aporte es importante en este campo.

0.7. HIPOTESIS

0.7.1. General. Mientras mayor sea la falta de aplicación y cumplimiento de las normas vigentes sobre Carrera Administrativa a nivel nacional, mayor será la inestabilidad y restricción para el ingreso de Empleados Públicos a la Administración.

0.7.2. Secundarias. Entre estas tenemos:

1. La falta de aplicación, cumplimiento e inoperancia del Estatuto de Carrera Administrativa, facilita los intereses políticos y el favoritismo clientelista.

2. La ausencia de la Carrera Administrativa conlleva a la inestabilidad y restringe la provisión de empleos públicos, dando lugar a la mala prestación de los servicios públicos.

0.8. METODOLOGIA

Conjunto de procedimientos ordenados por el investigador y que conducen a obtener un determinado fin.

El método será entonces el Histórico y el Descriptivo-Analítico.

0.3.1. Tipo de estudio. Mediante un tipo de estudio analítico, podremos observar las características concretas a través de una descomposición de las partes de un todo, para luego proceder a encontrar con un criterio sistemático las causas y consecuencias que se derivan del asunto de que se trata.

0.3.2. Técnicas. Emplearemos las técnicas de observación directa a indirecta con respecto al tema, sustentadas en las consultas bibliográficas que para el estudio se requiere.

1. LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

1.1. DEFINICION

La Carrera Administrativa podemos definirla como el conjunto de normas que garantizan el ingreso, estabilidad, formación técnica y posibilidades de progreso a los funcionarios públicos y particulares al servicio del Estado.

Igualmente el artículo 180 del Decreto 1950 de 1973, la define así⁴: "Es un sistema de administración de personal, que tiene por objeto mejorar la eficiencia de la administración y ofrecer a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la estabilidad en sus empleos y la posibilidad de ascender".

1.2. RESEÑA HISTORICA

A lo largo de la Administración se han llevado a cabo sucesivas tentativas para regular las relaciones del Estado

⁴ BUITRAGO, Luis A. Régimen jurídico de los empleados oficiales. Bogotá: Jurídicas Wilches, 1986. p. 41.

con los empleados públicos.

Desde la Constitución de 1986⁵ se ve la preocupación por parte de nuestros gobernantes en implantar mecanismos que permitan la estructura de una burocracia eficiente y leal, con el objeto de una reunificación nacional que ayudará al desarrollo del país, es así, que en varios de sus artículos se consagran las bases para modernizar y racionalizar la Administración Pública en Colombia. Aparecen las primeras nociones relativas al régimen de discrecionalidad para el nombramiento y remoción de los empleados públicos, la responsabilidad y las relaciones que se establecen entre el Estado y las personas a su servicio.

Sólo a 52 años después se produce el primer intento de organizar a los empleados públicos, con la promulgación de la Ley 165 de 1938 que busca dar aplicabilidad a los preceptos constitucionales y permitir al Estado administrar más técnicamente el personal, como también despojar al Ejecutivo de la ocupación que ejercía en la totalidad de los cargos públicos de la Administración.

Se expide el primer Estatuto de Administración de Personal en el sector público, con el propósito de implantar un sis-

⁵ACEVEDO R., Delfín. La Carrera Administrativa en Colombia. Perspectivas regional y local. ESAP. p. 15.

tema de Carrera Administrativa auténtica para los empleados públicos nacionales, departamentales y municipales.

Se crea el Consejo Nacional de Administración y Disciplina como órgano de dirección de la Carrera, adscrita al Ministerio de Trabajo, al que se le entregaron funciones⁶, entre otras la de calificar los exámenes: elaborar el escalafón, estudiar y presentar los reglamentos de trabajo y conocer las quejas que se presentarán contra los empleados.

El Estatuto debía ocuparse entre otras materias de las siguientes⁷:

- El derecho a no ser removido mientras se esté escalafo-
nado, salvo por faltas a los deberes y mediante procedi-
miento especial.
- Derecho al ascenso por mérito y competencia.
- Prestaciones sociales como accidente de trabajo, vaca-
ciones, jubilación.
- Permanencia en la Carrera Administrativa por parte de to-

⁶YOUNES MORENO. Op. cit., p. 142.

⁷ACEVEDO R. Op. cit., p. 29.

dos los funcionarios públicos, salvo aquellos que tenían el carácter de agentes del Presidente o de los Gobernadores, y los que pertenecen a carreras especiales.

El anterior Estatuto no alcanzó un desarrollo adecuado, debido a su inadaptabilidad en el campo administrativo; se estableció el principio de la inamovilidad de los empleados públicos, a la impropia localización del Consejo Administrador de la Carrera en el Ministerio de Trabajo, dependencia carente de entidad y autonomía además, la falta de programas generales encaminados a organizar la administración de personal, la escasez de recursos presupuestales y de personal adecuado. Sus regulaciones quedaron escritas sin que se diera su cumplimiento y aplicación.

A comienzos de la década de 1950 el Gobierno Nacional trajo la Misión Currie, con el objeto de adelantar estudios sobre los problemas y condiciones económicas del país, que sirviera de soporte a un programa coherente y global de desarrollo económico y social para Colombia, las que se materializan con la Reforma Administrativa de 1958.

Con base en la Reforma Constitucional⁸ que recibió su aprobación en el plebiscito del 1º de diciembre de 1957, se

⁸Ibid., p. 45 a 50.

expide la Ley 19 de 1958 que dispone la reforma y adición de la Ley 165 de 1938. Esta nueva Ley vino a sentar las bases fundamentales de la planeación y de la administración pública colombiana.

El fin de esta norma era establecer la Carrera Administrativa a nivel nacional, departamental y municipal; y la adopción de un estatuto completo que recogía las modernas nociones del Servicio Civil que regulará las características fundamentales de la Carrera Administrativa, o sea, lo relacionado con el ingreso, estabilidad, ascensos, traslados, procedimientos y recursos, así como el régimen disciplinario y situaciones administrativas de los funcionarios de la Carrera, reglamentar el período de prueba, el servicio activo, las licencias ordinarias y las de larga duración, la disponibilidad, el servicio militar obligatorio, las comisiones, el retiro y los requisitos que deban cumplirse para la supresión de cargos de Carrera Administrativa.

Se crearon los siguientes organismos:

- La Comisión Nacional del Servicio Civil, hoy Consejo Superior del Servicio Civil.
- La sala del Servicio Civil, en el Consejo de Estado.

- La Escuela Superior de Administración Pública.
- La formación de la Comisión de Reclutamiento, ascensos y disciplina con funciones específicas y período fijo.

Se dota así a la Rama Ejecutiva de los instrumentos necesarios para adelantar la gestión administrativa en forma ordenada, técnica y racional.

En desarrollo a las facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo por Ley 19 de 1958 se expide el Decreto Ley 1732 de 1960, por medio del cual se adoptó el Estatuto de la Carrera Administrativa, se estructuran los órganos responsables de ella, regula las condiciones de acceso al servicio público, ascensos y retiro por jubilación o despido.

El Decreto Ley 1732 de 1960 fue derogado dando paso a un nuevo régimen de personal, consignado en el Decreto Ley 2400 de 1948, complementado a los pocos meses con el Decreto 3074 de 1968, reglamentados por el Decreto 1950 de 1973, que pretendió revivir la Carrera Administrativa en el orden departamental y municipal, pero hubo inobservancia en nuestro orden jurídico quedando excluidos de éstos el Servicio Civil y la Carrera Administrativa, subsistiendo sólo en el orden nacional.

Los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968 introdujeron provechosas reformas a la institución de la Carrera Administrativa, precisando criterios sobre la naturaleza de los empleos, las situaciones administrativas, el retiro del servicio, el régimen disciplinario, los estímulos, el derecho y la obligación de los empleados de capacitarse, la Carrera Administrativa y la vigilancia de los servidores públicos.

De manera complementaria se expidió la Ley 13 de 1984 que junto con las anteriores constituyen el Estatuto de la Carrera Administrativa. Existen otras normas complementarias a la Carrera, como son la Ley 61 de 1987 y los Decretos 573 y 770 de 1988.

1.3. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La lucha por disponer libremente en la provisión de cargos públicos, en la ocupación que ejercía el partido gobernante, en la totalidad de estos cargos, fue el motivo para que el legislador expidiera el primer Estatuto de Administración de Personal en el sector público, mediante la Ley 165 de 1938.

Con esta Ley 165 de 1938 se intentó darle reglamentación legal a los principios constitucionales establecidos en

los artículos 62 y 76 numeral 10 de la Carta.

El plebiscito del 1º de diciembre de 1957 instituye en precepto constitucional la Carrera Administrativa, señalando en sus artículos 5, 6, 7 las pautas para el manejo de personal.

La Constitución Nacional trae las siguientes disposiciones sobre funcionarios públicos: el artículo 62 expresa⁹: "La Ley determinará los casos particulares de incompatibilidad de funciones: los de responsabilidad de los funcionarios y modo de hacerla efectiva; las calidades y antecedentes necesarios para el desempeño de ciertos empleos, en los casos no previstos por la Constitución; las condiciones de ascenso y de jubilación y la serie o clase de servicios civiles o militares que dan derecho a pensión del Tesoro Público".

El artículo del Plebiscito de 1957: "El Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes, y en general todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podrán ejercerla sino dentro de las normas que expida el Congreso para establecer o regular las condiciones de acceso al servicio público,

⁹ PEREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá: Horizontes, 1982. p. 389, 483 y 484.

de ascensos por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido".

Ibidem, el artículo 6º: "A los empleados y funcionarios públicos de la Carrera Administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho del sufragio. El quebrantamiento de esta prohibición constituye causal de mala conducta".

Ibidem, el artículo 7º: "En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la Carrera Administrativa o su destitución o promoción".

El artículo 76 de la Constitución Nacional expresa: "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ella ejerce las siguientes atribuciones: "... 10. Regular los otros aspectos del servicio público, tales como los contemplados en los artículos 62, 132 y demás preceptos constitucionales: expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta, de las empresas industriales o comerciales del Estado, y dictar las normas correspondientes a las Carreras Administrativa, judicial y militar".

Con la Reforma Administrativa de 1958 que sirve de piso para la expedición de la Ley 19 de 1958 que reforma la Ley 165 de 1938.

La Ley 19 de 1958 y el Decreto 1732 de 1960 constituyeron un meritorio avance para formar un estatuto completo y así darle base legal y funcional a la Carrera Administrativa.

Se expidieron los Decretos 2400 y 3074 de 1968, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 65 de 1967, que prácticamente sustituyeron en su totalidad el Decreto 1732 de 1960, conservando ciertas características de la Carrera Administrativa en cuanto a ingreso, estabilidad, ascenso, exclusión, régimen disciplinario, etc.

El Decreto 1950 de 1973 vino a reglamentar las citadas disposiciones que constituyen hoy día el estatuto de Carrera Administrativa y el marco normativo que fija el régimen de administración de personal de los funcionarios al servicio del Estado.

2.1. EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL (D.A.S.C.)

Este organismo, creado por la Ley 19 de 1958, tiene a su cargo la organización del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa así como la Comisión de Reclutamiento, ascensos y disciplina.

El D.A.S.C., funciona como unidad central asesora y de apoyo de las demás entidades oficiales.

Está integrada por cuatro miembros nombrados por el Presidente de la República para períodos de cuatro años, teniendo en cuenta la paridad política.

2.1.1. Objetivos. Al D.A.S.C. le corresponde formular, asesorar y adelantar políticas de administración de personal y desarrollo de los recursos humanos al servicio del Estado y, en especial, los planes y programas en los campos de Servicio Civil, Carrera Administrativa y bienestar social de los empleados oficiales y sus familias en la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo nacional.

2.1.2. Funciones. El Decreto Extraordinario 2.400 de 1968 en su artículo 54 establece las funciones básicas del D.A.S.C. compete:

- Fijar la política en materia de administración de persona civil.
- Dirigir y administrar los sistemas de clasificación y remuneración.
- Participar en la conformación y modificación de las plantas de personal de los diferentes organismos.
- Establecer los sistemas de selección, formular de acuerdo con la Escuela Superior de Administración Pública, los programas de capacitación.
- Formular en coordinación con los organismos administrativos pertinentes, los servicios y programas de bienestar social de los empleados civiles y sus familias.
- Expedir los reglamentos para la calificación de servicios y la aplicación del régimen disciplinario.
- Actuar como organismo administrativo de apelación en todos los litigios que se susciten entre los servidores públicos y sus respectivas administraciones y servicios en materia de ascensos y disciplinas.
- Preparar en coordinación con los organismos interesados, los reglamentos de las carreras especiales.

Presidente de la República, quienes deberán reunir las calidades para ser Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

2.2.2. Funciones. El Consejo Superior del Servicio Civil tiene asignada las siguientes funciones:

- Servir de órgano asesor del gobierno en materia salarial, de Servicio Civil, Carrera Administrativa y Carreras Especiales.
- Servir de órgano de control de la marcha de la Carrera Administrativa, en el orden nacional, tramitando las quejas que por violación de sus normas se presenten, y solicitando a las autoridades correspondientes la adopción de las medidas y la imposición de las sanciones que considere necesarias.
- Colocar en la solución de los problemas que se presenten con los sindicatos de empleados públicos.
- Emitir concepto previo en el caso de traslado de funciones, incapacidades para el ejercicio de las funciones propias de su empleo y en los eventos que según esta Ley y demás normas complementarias le correspondan.

- Tramitar y decidir los asuntos de su competencia.
- Absolver privativamente las consultas sobre el servicio civil y Carrera Administrativa que formulen los distintos organismos del Estado y las organizaciones de empleados públicos, en los casos en los cuales no le corresponda hacerlo al Consejo de Estado en su sala de Consulta y Servicio Civil.
- Decidir definitivamente los reclamos que por desmejoramiento en las condiciones de trabajo le formulen los empleados.

2.3. LA COMISION DE PERSONAL

Son organismos colegiados de carácter disciplinario, participantes en el sistema de función pública.

En cada organismo de la Rama Ejecutiva del poder público funcionará una Comisión de Personal, integrada por el Secretario General, quien la presidirá, el Jefe de la Oficina Jurídica o quien haga sus veces y un representante de los empleados del organismo. Actuará como secretario, el Jefe de Personal.

La escogencia del representante de los empleados se realiza mediante elección, por votación general y directa en la

que tienen derecho a participar todos los empleados públicos del respectivo organismo, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Decreto reglamentario 2045 de 1969, dispone también este Decreto que si efectuada la primera elección no reúne el 70% de los empleados con derecho a voto se deberá repetir a una segunda elección en la que sólo basta el 50% de los votos, si fracasa esta segunda elección deberá ser elegido el representante de los empleados por el gobierno.

2.3.1. Funciones. La Comisión de Personal tiene competencia para conocer:

- Las reclamaciones que formulen los empleados sobre desmejoramiento en sus condiciones de trabajo, así como los traslados que se produzcan, causando desmejoramiento en las condiciones del funcionario.
- Emitir concepto sobre una calificación de servicios recurrida.
- Conceptuar sobre la procedencia de la destitución.
- La comisión de Personal tendrá un plazo de seis (6) días para rendir su concepto y el Jefe del organismo dispondrá de un plazo de cinco (5) días para resolver, restando constancia en las reuniones por parte del Presidente y el Se-

cretario.

2.4. LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA

Se creó con la Ley 19 de 1958. El Decreto 3119 de 1968 que la organizó dispuso que seguiría funcionando como establecimiento público descentralizado adscrito al Departamento Administrativo del Servicio Civil. La Escuela Superior de Administración Pública ESAP, fue creada como uno de los organismos que garantizarán el establecimiento de la Carrera Administrativa en Colombia.

2.4.1. Objetivos. Como institución de educación superior de carácter universitario, sus objetivos son "la enseñanza, la investigación y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la administración pública y en particular al adiestramiento y perfeccionamiento del personal al servicio del Estado".

2.4.2. Naturaleza jurídica. La naturaleza jurídica de la Escuela como establecimiento público, así como su carácter universitario fue precisado por la sala de consulta y servicio civil en concepto de febrero 25 de 1979, con ponencia del doctor Luis Carlos Sáchica, en algunos de cuyos párrafos dice así¹⁰:

¹⁰ YOUNES MORENO. Op. cit., p. 13.

"No parece difícil concluir que la naturaleza jurídica de la Escuela, por la expresa atribución legal que de ese carácter le han dado las normas que la organizaron y están regulando su actividad, es la de un establecimiento público. Tanto más cuanto que dichas disposiciones no sólo hicieron esa calificación, sino que añadieron las características específicas de este tipo de entes descentralizados a saber: personería jurídica propia, patrimonio independiente, autonomía administrativa y adscripción a uno de los organismos principales de la administración centralizada que en este caso es el Departamento Administrativo del Servicio Civil, para efectos de la tutela a que la Ley los somete".

2.4.3. Funciones. Son funciones de la ESAP, las siguientes:

- Preparar a nivel superior personal para la administración pública.
- Impartir en carreras intermedias de corta duración a niveles medio y superior, los conocimientos indispensables para ejercer funciones específicas dentro de la administración pública.
- Impartir enseñanza para mejorar la preparación de los empleados públicos que forman los niveles medio y superior de

la administración pública.

- Adelantar programas de adiestramiento del personal en servicio, para la enseñanza de las técnicas básicas para satisfacer las necesidades permanentes de racionalización y modernización de la administración pública.

- Realizar programas de especialización y cursos de postgrado regulares y avanzados, de acuerdo con la Ley, destinados para los graduados universitarios que deseen seguir carreras administrativas en disciplinas propias de nivel de gerencia administrativa y en las fundamentales para el cumplimiento de los planes de desarrollo, en campos de la administración, tales como: el financiero y fiscal, el social, el regional y local y en materias relacionadas con los procesos de planificación y programación, desde el punto de vista administrativo.

- Proyectar y, cuando fuere el caso, realizar cursos que habiliten a los empleados para que puedan presentarse a los concursos que se realicen para ascensos dentro de la Carrera Administrativa.

- Realizar investigaciones y estudios de los problemas nacionales de naturaleza administrativa que permitan el conocimiento de las situaciones que afronta la administración

pública, en sus distintos niveles, y que sirvan como instrumento para el desarrollo de los programas de la Escuela.

- Divulgar el resultado de las investigaciones y estudios que realice y formar un centro de documentación y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la administración pública.

- Promover programas de capacitación para funcionarios de los niveles regional y local.

- Actuar a solicitud del gobierno, como órgano consultivo para estudiar y proponer soluciones a problemas de racionalización y modernización de la administración pública, dentro del ámbito de sus investigaciones y estudios.

- Mantener relaciones con personas e instituciones nacionales, internacionales o extranjeras, interesadas en los problemas de la Administración Pública, especialmente con las que se dedican a la investigación y a la docencia en este campo.

2.4.4. Organos de dirección. La dirección, administración y orientación docente de la Escuela están a cargo del Consejo Directivo, que preside el Jefe de Departamento Administrativo del Servicio Civil, y de un Director quien es

su representante legal.

La Escuela tendrá una Secretaria General y un Consejo Académico, cuya integración determinará el Consejo Directivo por acuerdo, con las funciones establecidas en sus Estatutos.

El Consejo Directivo está integrado por:

- El Jefe del Departamento Administrativo, quien la preside.
- El Secretario de la Administración Pública del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
- Un representante del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES.
- El Director del Instituto de Crédito Educativo y de Especialización Técnica en el Exterior - ICETEX.
- Un representante personal del Presidente de la República.

El Director de la Escuela forma parte del Consejo Directivo con derecho a voz, pero sin voto.

Son funciones del Consejo Directivo de la Escuela las siguientes:

- Formular la política general de la Institución y aprobar los planes y programas de acción.
- Adoptar los estatutos y reformas introducidas.
- Aprobar el presupuesto anual de la ESAP.
- Determinar la planta de personal y sus asignaciones.
- Controlar el funcionamiento general de la institución.
- Autorizar todo acto o contrato cuya cuantía exceda de cincuenta mil pesos M.L. (\$50.000.00).
- Rendir conjuntamente con el Director, informes al Presidente y los demás que sean requeridos.

3. INGRESO A LA CARRERA ADMINISTRATIVA

El ingreso a la Carrera Administrativa se efectuará siempre mediante oposición o concurso, en el que los aspirantes acreditarán sus méritos y conocimientos mediante exámenes o con la comprobación de sus títulos y experiencia; el artículo 42 del Decreto 2400 de 1968, adicionado por el artículo 1º del Decreto 3074 del mismo año, así lo establece.

La selección se efectúa por las unidades encargadas de la administración de personal en cada organismo, de conformidad con los reglamentos propios de la carrera, y bajo la dirección, coordinación y asesoría del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

El proceso de selección abarca la convocatoria, el reclutamiento, la oposición o concurso y el período de prueba.

3.1. CONVOCATORIA

La convocatoria es el paso inicial del procedimiento de es-

cogencia por mérito y determina las bases del concurso, es su auténtico estatuto y, por lo tanto, vincula jurídicamente a la Administración y a quienes aspiran a ingresar a ella.

Es definida por el artículo 189 del Decreto reglamentario 1950 de 1973 de la siguiente forma¹¹:

"La convocatoria es norma reguladora de todo concurso y obliga tanto a la administración como a los participantes. No podrán cambiarse sus bases una vez iniciada la inscripción de aspirantes, salvo en los aspectos de que tratan los apartes 4 y 6 del artículo anterior, caso en los cuales deberá darse oportuno aviso a los interesados".

La convocatoria se hará conjuntamente por el Jefe del organismo al cual pertenezcan los empleos por proveer y el Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil, o por aquellos funcionarios a quienes se delegue esta función.

La convocatoria se hará con no menos de quince (15) días calendario de anticipación a la fecha señalada para la realización del concurso; término que podrá prorrogarse cuando las conveniencias así lo recomienden. (Decreto 1950 de

¹¹ Ibid., p. 151.

1973, artículo 187).

El aviso de convocatoria para todo concurso deberá contener las siguientes informaciones:

- Identificación de los empleos así:

. Nombre del empleo.

. Ubicación orgánica y jerárquica, o sea, la indicación de la repartición a que pertenezca el empleo y el status correspondiente.

. El sitio de trabajo.

. Sueldo de ingreso.

. Las tareas que lo caracterizan.

. Las calidades para su desempeño.

- Clases de pruebas o medios de selección.

- Criterios y sistemas de calificación y puntaje mínimo para aprobar.

- Sitio y fecha de recepción de inscripciones.

- Duración del período de prueba a que será sometido el funcionario seleccionado, cuando se trate de concursos

para ingreso.

- Fecha, hora y lugar en que se llevará a cabo el concurso.

3.2. RECLUTAMIENTO

Este es el paso que sigue a la convocatoria en el proceso de selección y consiste en la publicación en el boletín de cargos vacantes que expida el Departamento Administrativo del Servicio Civil, tal como lo dispone el artículo 44 del Decreto 2400 de 1968, en su inciso segundo: Decreto 1950 de 1973 artículo 190.

El objetivo de esto es atraer al servicio público las personas que reúnan los requisitos mínimos para desempeñar los empleos objeto de los concursos.

Con las personas que se inscriban para participar en el certamen se debe elaborar la lista de admitidos y rechazados pero en todo caso a estos últimos se les debe hacer saber los motivos de su inadmisión, que no puedan ser otros que la carencia de las calidades demandadas en la convocatoria.

3.3. CONCURSOS U OPOSICIONES

Este consiste en la aplicación de las técnicas de selección que permitan verificar y discriminar las condiciones de los

aspirantes. Se presenta una vez precluidas las etapas anteriores. Es de dos (2) clases: abierto y de ascenso.

3.3.1. Concurso abierto. Para ingreso de nuevo personal a la Carrera Administrativa, el Decreto extraordinario 2400 de 1968 solamente estableció como institución para surtir las vacantes de los empleos del sistema de Carrera Administrativa el concurso abierto.

Desde luego que previo una prelación para los empleados inscritos en el escalafón frente a los demás servidores públicos y a las personas ajenas al Servicio Civil. Dentro de estos concursos por lo tanto¹² "se dan cita dos órdenes de derechos: el de todos los aspirantes para participar en la competencia por el empleo y el de los escalafonados para que con prelación a aquellos se les asigne el cargo, siempre que no resulten en condiciones inferiores de aptitud frente a los nuevos aspirantes".

3.3.2. Concurso de ascenso. Este se realiza para personal escalafonado que aspiran a empleos vacantes de la categoría superior, o de la misma categoría.

Los concursos de ascenso, se celebran anualmente y en ellos se tiene en cuenta la antigüedad, experiencia, las califi-

¹²Ibid., p. 154-155.

caciones de servicio, etc, y las listas que de ellos resulten tendrán vigencias hasta de doce (12) meses. Si se agotase la lista antes de este término, se hará nuevo concurso de ascenso.

El ejercicio de un cargo por ascenso no requiere período de prueba. Quienes no aprobaren un concurso u oposición, no podrán ser inscritos para concursar en otro empleo de la misma clase o de superior categoría dentro de la serie, durante los seis (6) meses siguientes.

Sólo cuando verificado el concurso ninguno de los participantes haya obtenido las calificaciones necesarias para ascender o cuando la naturaleza del cargo lo exija, podrán proveerse los cargos vacantes por concurso abierto según lo establece el artículo 225 del Decreto 1950 de 1973.

3.3.3. Clases de prueba o medios de selección. Entre las diversas pruebas o medios de selección encontramos:

- La prueba psicológica. Consiste en tomar una muestra del comportamiento del individuo examinado en condiciones estandarizadas, indicativas de sus aptitudes y características y, preceder su probable comportamiento en un determinado trabajo.

- Pruebas objetivas, o pruebas de aptitud. Tienen por objeto apreciar las aptitudes generales y específicas, la cultura general y los conocimientos generales y específicos necesarios para el desempeño del empleo que se pretende proveer.

- Los temas de ensayo o pruebas de conocimiento. Tienen por objeto apreciar la capacidad o habilidad con que una persona aplica los conocimientos relacionados con las funciones propias de un cargo determinado. Esta prueba debe contener por lo menos cinco preguntas sobre aspectos básicos de las funciones típicas del cargo y debe calificarse por dos calificaciones en forma independiente.

3.3.4. El análisis de antecedentes. Tiene por objeto el estudio comparativo del rendimiento y comportamiento en cargos desempeñados, como también de los títulos y experiencias debidamente acreditados y relacionados con las funciones del empleo para el cual se concursa y que exceden obviamente los requisitos mínimos exigidos.

3.3.5. La entrevista. Consiste en una técnica que guarda como finalidad apreciar la capacitación de la persona al cargo. Se debe efectuar por un jurado en el cual puede participar preferentemente quien va a ser el Jefe Inmediato del escogido y un empleado que conozca ampliamente las funciones del cargo por surtir, y ocupe un empleo de nivel

jerárquico superior.

La entrevista tiene un objetivo doble, por un lado permite reunir información acerca del candidato, y, por otra parte, es la oportunidad también para que la entidad le suministre a éste la información sobre ella y el cargo a proveer.

3.4. LISTA DE ELEGIBLES

Los resultados del proceso antes descrito culminan con la confección de una lista de elegibles, en la cual se insertan los nombres de los candidatos, aprobados, en el orden que arrojen los puntajes del concurso.

La confección de estas listas la realizan el Jefe o Jefes de los organismos para los cuales se practicó y el Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil, por resolución conjunta. Esta lista de elegibles tendrá vigencia hasta de un (1) año y durante este lapso se deberán proveer las vacaciones que se presenten en cargos para los cuales se forma la lista, con las personas que figuren en ella, teniendo en cuenta la prelación de que tratan los artículos 201 y 210 del presente decreto y la que corresponda a los inscritos en el escalafón, cuyo cargo haya sido suprimido (Decreto 1950 de 1973, artículo 207).

3.6. EL ESCALAFONAMIENTO

Es la confirmación del funcionario en la Carrera Administrativa y le otorga la plenitud de los derechos inherentes a ella.

La competencia para inscribir en el escalafón de la Carrera Administrativa a los empleados públicos que tengan derecho es privativa del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

El funcionario que aspire al escalafonamiento deberá solicitar su inscripción en un plazo de treinta (30) días, después de vencido el período de prueba.

3.7. CALIFICACION DE SERVICIOS

El rendimiento, la calidad del trabajo y el comportamiento de los empleados de Carrera Administrativa serán objeto de calificación de servicios.

La calificación de servicios se tendrá en cuenta para:

- Determinar la permanencia o el retiro del servicio.
- Escalafonar en Carrera Administrativa o prorrogar el período de prueba.

- Participar en los concursos para ascensos.
- Formular programas de adiestramiento o perfeccionamiento.
- Evaluar los sistemas de selección de personal e ingreso al servicio.
- Otorgar becas o comisiones de estudio y conceder estímulos a los empleados; y
- Determinar la prioridad para la participación en los programas de bienestar social.

3.7.1. Notificación. La calificación de servicios se notifica personalmente al interesado. En caso de desacuerdo con la calificación, así deberá manifestarlo a los calificadores dentro de los dos (2) días siguientes para que reconsideren la misma.

3.7.2. Procedimiento. Si la reconsideración fuere desfavorable al empleado, éste podrá recurrir, en el término de dos (2) días ante el Jefe del Organismo respectivo, o su delegado, quien decidirá definitivamente previo concepto de la comisión de personal. La comisión de personal tendrá un plazo de seis (6) días para rendir su concepto documentado, y el Jefe del Organismo tendrá luego un plazo de cinco (5) días para resolver.

4. DIFERENCIA ENTRE DECLARACION DE INSUBSISTENCIA Y DESTITUCION

La cesación definitiva de funciones en Derecho Colombiano se produce en los siguientes casos, según el Decreto 2400 de 1968 en su artículo 25:

- Declaración de insubsistencia del nombramiento.
- Renuncia regularmente aceptada.
- Supresión del empleo.
- Retiro con derecho a jubilación.
- Invalidez absoluta.
- Edad.
- Destitución.
- Abandono del cargo.

Serán objeto de estudio por tener mayor relevancia jurídica para el mismo, la Declaración de Insubsistencia y la Destitución; la primera considerada causal de cesación de funciones públicas por voluntad de la administración y la segunda por voluntad de la ley.

4.1. CONCEPTOS

La insubsistencia es el producto de la facultad discrecional de remover, de la cual están investidas las autoridades nominadoras.

La destitución es una medida exclusivamente disciplinaria, la más grave de las previstas en la legislación vigente y, es aplicable tanto a los funcionarios de Carrera como a los de libre nombramiento y remoción que incurran en faltas graves.

4.2. DIFERENCIA JURIDICA

El carácter disciplinario de la destitución como pena o sanción administrativa, la más grave aplicable a los empleados, es la que la distingue, diferencia de la insubsistencia, que en sí es una facultad discrecional que tiene la entidad nominadora de ejercer cuando es conveniente para el beneficio de la administración.

Mientras que la insubsistencia para empleados de libre nombramiento y remoción tiene como fundamento su misma condición de tal. Para los de Carrera, debe basarse en el cuestionamiento de su eficacia o rendimiento, independientemente de su ética o moralidad; la destitución sí conlleva una crítica o censura a la ética de la conducta del empleado

destituido.

Finalmente la destitución procede por voluntad de la Ley, mientras que la insubsistencia es por voluntad de la administración.

4.3. PROCEDIMIENTO

Para la insubsistencia se procede de acuerdo al carácter del empleado:

- Si se trata de empleados de libre nombramiento y remoción y tal como lo dispone el artículo 107 del Decreto reglamentario 1950 de 1973, en cualquier momento se podrá declarar insubsistente un nombramiento ordinario o provisional, sin necesidad de motivar la providencia, en virtud de la facultad discrecional y de libre apreciación que tiene el gobierno de nombrar y remover libremente sus agentes. La declaración de insubsistencia está amparada por la presunción de legalidad. Esta presunción es desvirtuable probando o demostrando que el acto de insubsistencia se efectuó con abuso o desviación de las atribuciones propias del funcionario que la expidió, como cuando se decreta con fines distintos a los del buen servicio, a los del bienestar de la administración.

También se puede anular una declaratoria de insubsistencia por incompetencia del funcionario que la decreta.

- Si se trata de Empleados de Carrera, cuando se refiere a empleados amparados por fuero especial que concede la Carrera Administrativa (empleados en período de prueba, o inscritos en el escalafón de la Carrera), es necesario que se den causales, como lo consagra el artículo 240 del Decreto reglamentario 1950 de 1973, las cuales son:

. Cuando el funcionario en período de prueba obtenga dos calificaciones de servicios sucesivas no satisfactorias.

. Cuando el término del período de prueba el funcionario no obtenga calificación de servicios satisfactoria para ser escalafonado.

. Cuando el Consejo Superior del Servicio Civil, así lo dispone conforme al artículo 45 del Decreto Extraordinario 2400 de 1968, o sea, cuando el Secretario General de la entidad a la que pertenece el empleado emita concepto no satisfactorio sobre éste, o presente objeciones para la inscripción en el escalafón de la Carrera, caso en el cual, previa audiencia del cuerpo colegiado antes indicado, resolverá en definitiva sobre el ingreso a aquella, prórroga del período de prueba o retiro del servicio del funcionario.

. Cuando el rendimiento del empleado escalafonado sea deficiente de acuerdo con tres calificaciones de servicios sucesivas, hechas con intervalos no inferiores a un mes. En estos casos es necesario observar dos importantes formalidades:

1. Que ha de oírse previamente el concepto de la comisión de persona, si de funcionario escalafonado se trata, y
2. Que ha de motivarse el acta de despido, ya sea respecto de empleado de período de prueba o bien de funcionario escalafonado.

En cuanto a la destitución, son pasos a seguir en el proceso disciplinario de ella:

- Verificación de los hechos mediante las pruebas admitidas en la ley colombiana.
- Formulación de cargos al empleado, cuando aparezca méritos para ello.
- Presentación de descargos por parte del empleado. Aquí el empleado tiene la posibilidad, tanto de solicitar pruebas conducentes al esclarecimiento de los hechos, como también de controvertir las evidencias aportadas al informativo.

- Recepción del expediente por parte del Jefe del Organismo quien lo ha de enviar a la comisión de personal para que emita concepto motivado. Este dictamen no obliga al Jefe de la Entidad, más bien es un ejemplo de juicio.
- Si el Jefe de la Entidad decide aplicar la Destitución dicta la providencia correspondiente, la cual debe ser motivada.
- Se notifica la providencia en forma personal dentro de los cinco días siguientes al de la expedición del acto. Si no es posible en forma personal, ésta se hará por edicto fijado en las dependencias de la entidad.
- Resolución del recurso si éste fuere interpuesto.
- Comunicación a la Oficina de Personal y a la Procuraduría General de la Nación.

El artículo 15 de la Ley 13 de 1984 recoge en parte esa pre-calificación hecha por otros estatutos legales y tipifica como factor, corrijo, faltas susceptibles de destitución, las conductas que a la vez constituyen delitos contra la administración pública.

4.4. SINTESIS

Sintetizando podemos establecer que las consecuencias que se pretenden de la destitución son las siguientes:

- Inhabilidad para desempeñar cargos públicos de uno a cinco años, la que será decretada en la misma providencia que determine la separación del cargo, tal como lo dispone el artículo 17 de la Ley 13 de 1984.
- Pérdida de la prima de vacaciones según lo preceptúa el artículo 30 del Decreto Ley 1045 de 1978.
- Inhabilidad para designaciones en la rama jurisdiccional.

Así, quienes por faltas graves hayan sido destituidos de cualquier empleo público, no pueden ser designados para cargo alguno, ni en la rama jurisdiccional ni en el Ministerio Público.

Por otra parte la jurisprudencia laboral ha sostenido que aunque la destitución de un empleado (que constituye sanción) y con la declaración de insubsistencia de un nombramiento (que no lo es) se puede procurar la misma finalidad de la defensa de la administración, cuando se dan los supuestos fácticos de la ley, lo que procede legalmente es la destitución y se declara la insubsistencia, "se incurre

en uso ilegítimo o desviado de un medio legal". Por ese aspecto hay una desviación de medio y no de fin, o sea, que con la utilización de un medio previsto por la ley se elude la aplicación de otro que es el legalmente indicado.

5. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS

5.1. LAS LICENCIAS

Las situaciones administrativas se definen como las diferentes modalidades que presenta la relación de servicio de derecho público. Las enumera el artículo 18 del Decreto 2400 de 1968, Estatuto Básico de la función pública en Colombia, y las complementa su Decreto Reglamentario 1950 de 1973.

Concretamente las licencias se caracterizan por el separamiento del empleado de sus funciones habituales, sin que esta interrupción rompa la relación laboral.

Hay tres clases de licencias previstas en nuestro derecho son:

- Licencia por solicitud propia.
- Licencia por enfermedad.
- Licencia por maternidad.

5.1.1. Licencia ordinaria o por solicitud propia. Esta licencia puede extenderse hasta un término de sesenta (60) días al año, continuos o discontinuos y admite la posibilidad de prórroga hasta por treinta (30) días más, siempre que haya justa causa a juicio de la autoridad nominadora, esto de acuerdo al artículo 19 del Decreto 2400 de 1968.

Se puede establecer que el número de días al año, hace referencia al año calendario y no de servicio, de tal forma, que un empleado puede disfrutar de licencia en los meses de un año y renovarla en los iniciales del otro, conjugando un período que bien podría cubrir los seis meses, pero perteneciendo la mitad de ellos a años calendarios diferentes.

La oportunidad para conocerla depende o iría de acuerdo al motivo que originó la solicitud de licencia. Si se motiva en razón de fuerza mayor o en caso fortuito hay obligación de parte del funcionario de proceder a otorgarla, si se debe a móviles diversos a las anteriores la autoridad nominadora definía teniendo en cuenta las necesidades del servicio.

La competencia para otorgarla, si se trata de los Jefes superiores de la Administración (Ministerios, Superinten-

dentes y Jefes de Departamento Administrativo, Viceministros, Subjefes de Departamentos Administrativos, Superintendentes o representantes legales de Establecimientos Públicos descentralizados, Secretario General de Ministerio o Departamento Administrativo, por el Presidente de la República. Para los demás empleados las decreta el Jefe del organismo, quien está autorizado para delegar esta función según el artículo 65 del Decreto 1950 de 1973.

5.1.2. Licencia por enfermedad. La licencia por enfermedad se regula por las normas del régimen de la seguridad social. Estas normas se recopilan fundamentalmente en el Decreto Reglamentario 1848 de 1969.

La enfermedad profesional es definida por el Artículo 11 del Decreto Reglamentario 1848 de 1969, así:

"Se entiende por enfermedad profesional todo estado patológico que sobrevenga paulatinamente como consecuencia inevitable, obligada y necesaria de la clase de trabajo desempeñado por el empleado oficial, o del medio en que se haya desarrollado su labor, determinado por agentes físicos.

El artículo 8 del mismo Decreto define la enfermedad no profesional así¹³:

¹³YOUNES MORENO. Op. cit., p. 185.

"Se entiende por enfermedad no profesional, todo estado patológico morboso, congénito o adquirido, que sobrevenga al empleado oficial por cualquier causa, no relacionada con la actividad específica a que se dedique y determinado por factores independientes de la clase de labor ejecutada o del medio en que se ha desarrollado el trabajo".

La autoridad nominadora no pierde la capacidad para separar del servicio al funcionario por el solo hecho de la licencia motivada por incapacidad o por solicitud propia. El Consejo de Estado en sentencia del 8 de junio de 1972, con ponencia del doctor Alvaro Orejuela Gómez, afirmó sobre este particular¹⁴:

"Partiendo de la base de que el demandante era un funcionario de libre nombramiento y remoción, pues no existe prueba en contrario, ni éste ha sido objeto de argumentación en el libelo, debe advertirse que la facultad discrecional de que está investido el ejecutivo para nombrar y remover libremente a sus agentes y empleados, no amparados por estatuto alguno, en ningún caso se suspende. Esta atribución legal la conserva la Administración aún en el evento de que el empleado se encuentre en uso de licencia voluntaria o por enfermedad disfrutando de vacaciones, etc. En todos estos casos puede ser declarada su insubsistencia, y esta

¹⁴ Ibid., p. 185.

decisión tiene plena validez, cuestión muy distinta es el hecho de las sanciones que se le imponen a la Administración: Si por ejemplo, se despide a una empleada en licencia por maternidad, deberá indemnizársele; o a un funcionario, igualmente en goce de licencia por enfermedad, tiene derecho a que se le continúe el tratamiento médico, farmacéutico, hospitalario, quirúrgico, pero en todos los casos la declaración de insubsistencia no queda afectada de nulidad". En este mismo sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado en sus sentencias del 5 de marzo de 1975 y 16 de noviembre de 1978.

En cuanto a la licencia por Maternidad, el artículo 21 del Decreto Ley 3155 establece que durante el embarazo y los tres meses superiores al parto o al aborto, "sólo podrá efectuarse el retiro por justa causa comprobada y mediante autorización del inspector del Trabajo, si se trata de trabajadora, o por resolución motivada del Jefe del organismo si es empleada"¹⁵.

Solo se permite el despido por motivos de embarazo, cuando la causa sea justa, que se entiende así:

Si se trata de una empleada pública, deberá consistir en una falta grave que amerite su destitución, previo el trá-

¹⁵ Ibid., p. 186.

mite del proceso administrativo disciplinario; si se trata de una trabajadora oficial, deberá presentarse alguno de los motivos previstos como tales en el contrato mismo, es decir, como causa grave para determinarlo, o haberse consagrado con tal carácter una conducta en el reglamento de trabajo, o en su defecto, que se haya incurrido en una de las conductas cualificadas como justas causas para dar por terminado unilateralmente el contrato de trabajo (Ley 6a. de 1945, artículo 7º), factores éstos cuya presencia o no servirán de base al inspector del trabajo para autorizar o no la medida.

5.2. COMISIONES

El artículo 75 del Decreto 1950 de 1973, define la comisión en la siguiente forma:

"El empleado se encuentra en comisión cuando por disposición de autoridad competente, ejerce temporalmente las funciones propias de su cargo en lugares diferentes a la sede habitual de su trabajo o atiende transitoriamente actividades oficiales distintas a las inherentes al empleado de que es titular".

5.2.1. Comisiones de servicio. Esta situación administrativa parte integrante de los deberes de todo empleado y no

constituye forma de previsión de empleos. Por lo tanto los funcionarios no se pueden rehusar, salvo que mediere una causa justa y grave para negarse.

Sus objetivos pueden ser, ya sea¹⁶, el ejercicio de las funciones propias del cargo pero en lugar diferente al de la sede habitual del mismo, el cumplimiento de misiones especiales conferidas por los superiores, ya sea la asistencia a reuniones, conferencias o seminarios, o la realización de visitas de observación que interesen a la administración y que se relacionen con el ramo en que presta sus servicios el funcionario.

La comisión de servicios da lugar al pago de viáticos y gastos de transporte, sin perjuicio de la remuneración ordinaria que corresponda al funcionario, a pesar que el artículo 79 del decreto 1950 de 1973, dispone que "puede dar lugar al pago de viáticos y gastos de transporte", como si dicho reconocimiento fueran discrecionales.

El Decreto 1042 de 1978 corrigió esa inexactitud al utilizar una expresión de carácter obligatoria.

Para determinar los viáticos se debe tener en cuenta la asignación básica mensual del empleado, los gastos de re-

¹⁶ Ibid., p. 188.

presentación y los incrementos de antigüedad.

Solo se reconocen viáticos cuando el funcionario deba permanecer por lo menos un día completo en el lugar de la comisión fuera de su sede habitual de trabajo.

La duración de la comisión está regulada por los Decretos 1042 de 1978 y 1950 de 1973 y no puede exceder de treinta (30) días prorrogables por razón de la naturaleza especial de las tareas que deban desarrollarse hasta por un término igual, excepto aquellos que tienen funciones específicas de inspección y vigilancia que no están limitadas.

La necesidad de restringir o limitar la duración de estas comisiones de doble naturaleza.

La primera fiscal por cuanto los viáticos y gastos de transporte que ellos ocasionan, inciden en las áreas públicas; la segunda es de naturaleza administrativa, pues como se sabe durante la comisión de servicios en el interior del país no se produce vacante transitoria y por consiguiente no procede el encargo.

Como consecuencia de lo anterior están prohibidas las comisiones de carácter permanente.

La competencia para su otorgamiento la tiene el respectivo Ministro, Jefe de Departamento Administrativo, Superintendente o Director, gerente o Presidente del establecimiento público de que trate.

La facultad de conferir comisiones puede delegarse según lo prescribe el artículo 78 del Decreto 1950 de 1973.

Entre las formalidades exigidas al respecto, encontramos que el acto administrativo que otorga una comisión de servicios debe ser escrito, y con la ritualidad propia de las resoluciones, según las exigencias de la Contraloría General de la República; además deberá expresar su duración.

5.2.2. Comisión de servicios (estudios). La finalidad de esta comisión es la de permitir la capacidad, el adiestramiento o perfeccionamiento de los funcionarios, bien en el ejercicio de las funciones propias de los empleados de los cuales son titulares, o bien tratándose de los servicios a cargo del organismo al cual se hallen vinculados. --

La comisión de estudios, bien sea en el interior o en el exterior del país, es una forma mediante la cual la administración satisface el derecho de los empleados públicos, legalmente consagrado, de recibir capacitación adecuada tanto para el mejor desempeño de las funciones como para participar en los concursos que les permitan obtener promocio-

nes dentro del servicio.

El plazo de esta clase de comisiones no puede exceder de 12 meses, susceptibles de prolongación por un término igual cuando se trata de obtener título académico.

El funcionario debe demostrar una antigüedad no menor de un (1) año, si se trata de empleados públicos vinculados al sector central.

5.2.3. Comisión de servicios en el exterior. En este momento es necesario recordar el precepto constitucional según el cual "ningún colombiano que esté al servicio de Colombia, podrá, sin permiso de su gobierno, admitir de gobierno extranjero cargo o merced alguna, so pena de perder el empleo que ejerce"¹⁷.

De ahí que toda comisión para atender una invitación de gobierno extranjero necesita la autorización del gobierno colombiano, es decir del Presidente de la República y del Ministro o Jefe del Departamento Administrativo del organismo a cuya planta esté vinculado el empleado.

En concordancia el Decreto Extraordinario 3181 de 1968, dispone que "las comisiones al exterior solo podrán ser conferidas por los organismos de la administración nacio-

¹⁷ Ibid., p. 191.

nal con aprobación del gobierno nacional", y lo propio hace el Decreto reglamentario 1950 de 1973.

El Decreto 2771 de 1984 fue dictado para regular lo relacionado con comisiones en el exterior, invocando las facultades que le confiere el numeral 11 del artículo 120 de la carta política. El Decreto se aplica a los empleados oficiales del orden nacional.

Establece que toda comisión que deban cumplir en el exterior los empleados oficiales del sector central, los del sector descentralizado y los de seguridad social, requiere previa autorización del Presidente de la República, que se otorga mediante Decreto presidencial. Los de las entidades descentralizadas requiere autorización, además de la respectiva dirección colegiala, junta o consejo directivo, la que debe obtenerse antes de la autorización del secretario general de la Presidencia.

La solicitud de autorización al Secretario General de la Presidencia, debe presentarse por lo menos con 15 días de anticipación, tiempo que se estima como mínimo para que ese despacho evalúe la procedencia legal y la conveniencia de la comisión, y debe ser firmada por el Ministro o Jefe del Departamento Administrativo, al cual pertenezca el empleado o se halle inscrita o vinculada la entidad.

5.2.4. Comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento. La ley para efectos de la administración de personal cualifica los empleos en dos grandes categorías:

- De libre nombramiento y remoción.
- De carrera.

En los de libre nombramiento predomina la discrecionalidad relativa de quien tiene la competencia para designarlos; la segunda se guían por los procedimientos propios de la Carrera Administrativa.

El funcionario de Carrera o escalafonado puede transitoriamente desempeñar puestos o cargos de libre nombramiento y remoción en cumplimiento de una comisión.

Para esto la ley exige que se den los siguientes presupuestos:

- El empleado debe estar inscrito en Carrera Administrativa, pero es necesario que esté debidamente ejecutoriada la providencia de escalafonamiento, la cual compete al Departamento Administrativo del Servicio Civil.

El empleado de Carrera no pierde su status, al realizar dicha comisión, pero en los demás aspectos si hay un cambio

de régimen jurídico, por ejemplo; el régimen de remuneración y prestaciones sociales deberá ser el del empleo cuyas funciones se ejercen mediante la comisión; lo mismo el régimen disciplinario, tal como lo dispone el artículo 20 de la ley 13 de 1984, según el cual¹⁸ "los funcionarios de Carrera comisionados para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción, quedan sujetos al régimen disciplinario del organismo donde se cumple la comisión. En caso de destitución, ésta será impuesta por la autoridad nominadora del empleo que estén desempeñando en el momento de imponer la sanción".

"La destitución de un empleo de libre nombramiento y remoción para el cual fue comisionado un funcionario de Carrera implica la pérdida del empleo de Carrera del cual es titular, y la pérdida de todos los derechos inherentes a ésta".

5.3. PERMISO

Esta es otra situación administrativa que persigue la desvinculación transitoria del empleado de su status original, pero sin detrimento de su salario, como sí ocurre con la licencia.

¹⁸ Ibid., p. 200.

Se presenta para que los servidores públicos atiendan circunstancias de orden personal o familiar.

El empleado puede solicitar por escrito, permiso remunerado hasta por tres días, cuando mejie justa causa. La competencia para decidir sobre el permiso la tiene el Jefe del organismo respectivo.

La expresión justa causa puede comprender diversas situaciones que el empleado solicitante presenta al funcionario competente para que éste le dé valor de justa causa.

En la situación administrativa de permiso la ley considera que el empleado ha prestado sus servicios, es decir, se da una ficción jurídica.

6. CARRERAS ESPECIALES

6.1. CARRERA DE LOS FUNCIONARIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Las normas que regulan la administración de personal en el Instituto de Seguros Sociales, están contenidas en el Decreto 1651 de 1977 y reglamenta la Carrera del funcionario de seguridad social del Instituto de Seguros Sociales el Decreto 413 de 1980.

De acuerdo a la naturaleza de las funciones que desempeñan sus titulares se clasifican los cargos del Instituto de Seguros Sociales en asistenciales y administrativos.

Son asistenciales aquellos cargos cuyas funciones están directamente relacionadas con la prestación de los servicios propios de atención integral de la salud y cuyos titulares deben ser profesionales de la medicina y de la odontología; los demás cargos se denominan administrativos. Estos de acuerdo con el Decreto-Ley 1651 de 1977.

El Decreto 413 de 1980 establece que los servidores del

Instituto de Seguros Sociales se clasifican en: Empleados Públicos, funcionarios de seguridad social y trabajadores oficiales.

Los empleados públicos de libre nombramiento y remoción, entre otros el Director General del Instituto, el Secretario General, los Subdirectores y los Gerentes seccionales de la entidad, de conformidad con los artículos tercero de los Decretos 1651 de 1977 y 413 de 1980.

Son funcionarios de seguridad social las demás personas naturales que desempeñan cargos asistenciales, con sus excepciones que constituyen los trabajadores oficiales. Los funcionarios de seguridad social están vinculados a la administración por una relación legal y reglamentaria de naturaleza especial, que les confiere el derecho de celebrar colectivamente con el Instituto convenciones para modificar las asignaciones básicas de sus cargos.

Expresa el artículo 4º del Decreto 413 de 1980, conforme al artículo 5º del Decreto-Ley 1651 de 1977, que los funcionarios de seguridad social de acuerdo a las formas como deben proveerse los cargos se clasifican en discrecionales y de carrera.

Son discrecionales entre otros, el del Director de Unidad Programática Local, Jefe de Oficina Nacional, consejeros

asesores y en general los cargos de los despachos del Director y del Secretario General. Los demás cargos pertenecen a la Carrera de funcionario de seguridad social.

El artículo 4º del Decreto 413 de 1980 enumera todos los cargos de carácter discrecional y los de Carrera de los funcionarios de seguridad social.

Son trabajadores oficiales las personas que desempeñan los siguientes cargos, entre otros: Auxiliares de lavandería, cocina, mantenimiento y sus ayudantes, celadores, cocineros, conductores, jardineros y porteros.

El ingreso al servicio del Instituto de Seguros Sociales se hace así:

- Por nombramiento ordinario, cuando es un cargo discrecional.
- Por ~~nombramiento en período de prueba~~, cuando es un empleado (empleo) de Carrera de funcionario social.
- Por contrato de trabajo cuando se trata de trabajadores oficiales.

De acuerdo al artículo 109 del decreto-ley 1651 de 1977,

los empleos de Carrera de funcionario de seguridad social se proveerán mediante un proceso de selección que comprende cuatro fases:

- Registro de aspirantes.
- Concurso.
- Nombramiento.
- Período de prueba.

El proceso de selección se inicia con la inscripción de las personas que aspiren a ocupar un empleo de Carrera en el Instituto de Seguros Sociales, esto es lo que se denomina registro de aspirantes.

Se pueden inscribir en el registro de aspirantes:

- Las personas y los funcionarios escalafonados que llenen los requisitos del empleo para el cual aspiren a concursar.
- Los funcionarios escalafonados que deseen modificar la intensidad de su jornada de trabajo dentro del mismo empleo.

Se entiende por concurso el procedimiento a través del cual el Instituto elige las personas que satisfacen mejor las

condiciones y requisitos para desempeñar sus empleos mediante la confrontación en igualdad de condiciones, de las calidades y aptitudes de varios aspirantes inscritos.

El Instituto convocará a concurso a las personas inscritas en el correspondiente registro de aspirantes cuando siendo necesario proveer una vacante, no se tenga lista de elegibles.

Podrá también convocar a concurso aun cuando no exista vacante consignado este hecho en la convocatoria.

En la evaluación de las personas que se presenten a concurso, el Instituto empleará pruebas objetivas, temas de ensayo, análisis de antecedentes, entrevistas, evaluaciones de cursos de adiestramiento o cualquier otro medio que permita establecer la capacidad, aptitud o idoneidad de los aspirantes, según la naturaleza de los empleos que deban ser provistos.

La convocatoria es el acto que regula las condiciones a las cuales se sujetará el concurso. Cuando transcurrido el plazo fijado para el concurso, no se presentaren los aspirantes inscritos, o cuando siendo necesario proveer una vacante, no se contare con personas inscritas en el registro correspondiente, el Instituto convocará a con-

curso fijando un plazo no menor de cinco (5) días hábiles ni mayor de veinte (20) para la inscripción de los aspirantes.

En estos casos, la convocatoria deberá ser publicada, por lo menos en dos (2) oportunidades, en un diario de amplia circulación. La convocatoria a un concurso obliga tanto al Instituto como a los aspirantes, a respetar y cumplir las bases establecidas en ella.

En caso de que al concurso se presente un solo aspirante y cuando a juicio de la autoridad nominadora, sea urgente la provisión del empleo, el aspirante podrá ser nombrado previa la comprobación del cumplimiento de los requisitos exigidos. Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la finalización del concurso, el comité de selección correspondiente elaborará la lista de exigibles.

El orden de mérito se establecerá con base en el puntaje total obtenido por cada aspirante después de efectuar la conversión de los puntajes parciales. Cuando varias personas obtengan igual puntaje se les asignará un mismo puesto en la lista.

La lista de elegibles tendrá una vigencia de un año, contados a partir de la fecha de expedición de la respectiva

resolución.

La comunicación de los resultados se hará dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de la expedición de la resolución.

Durante el período de prueba el funcionario será evaluado obligatoriamente por su jefe inmediato, con base en las calificaciones obtenidas en el desempeño de las funciones del cargo, el cumplimiento de las normas de orden disciplinario y la adaptación a las condiciones de trabajo y su integración a la institución.

El informe de evaluación será enviado por el jefe inmediato a la persona evaluada por lo menos quince (15) días antes del vencimiento del período de prueba.

La evaluación dará lugar a las siguientes actuaciones administrativas:

- Inscripción y ecalafonamiento en la Carrera de funcionario de seguridad social de quienes obtengan evaluación satisfactoria.
- Desvinculación del servicio de quienes obtengan evaluación no satisfactoria.

- El escalafonamiento es el acto administrativo mediante el cual se inscribe a una persona en la Carrera de funcionario de seguridad social, y se le otorgan todos los derechos inherentes a ella, conforme a la ley y a los reglamentos.

Para inscribir en la Carrera a los funcionarios de seguridad social se siguen los siguientes procedimientos:

- Verificar que la evaluación del período de prueba del funcionario sea satisfactoria.
- Revisar la resolución de nombramiento y el acta de posesión del funcionario para comprobar el cumplimiento del período de prueba y la correspondencia entre el cargo en el cual fue nombrado y el cargo en el cual será escalafonado.
- Verificar que ningún aspirante esté inhabilitado para ser escalafonado, según lo establece en el artículo 119 del Decreto-Ley 1651 de 1977.
- Proyectar la resolución de escalafón y enviar a la firma de la autoridad competente.
- Enviar copia de la resolución de escalafón al interesado.

- Abrir el expediente de escalafón de cada funcionario, incluyendo la resolución de nombramiento, el acta de posesión y la resolución de escalafón.

- Las funciones de seguridad social pueden encontrarse en las siguientes situaciones administrativas:

- . En servicio activo.
- . En uso de licencia por voluntad o voluntaria.
- . En uso de licencia por enfermedad.
- . En uso de licencia por maternidad.
- . En uso de permiso.
- . En comisión de servicios.
- . En comisión de estudios.
- . Desempeñando un empleo por encargo.
- . Cumpliendo un reemplazo.
- . Prestando servicio militar.

El funcionario de seguridad social se encuentra en servicio activo cuando ejercer efectivamente las funciones del empleo del cual ha tomado posesión.

La licencia voluntaria se presenta cuando el funcionario se separa transitoriamente del ejercicio de su cargo por solicitud propia.

Todo funcionario de seguridad social tiene derecho a licencia voluntaria hasta por treinta días al año continuos o discontinuos, prorrogables por 60 días más, siempre que medie justa causa y no es remunerada.

La licencia por enfermedad y por maternidad serán concedidas por el Director General del Instituto o por los funcionarios que hayan recibido delegación para tal efecto.

El funcionario de seguridad social podrá solicitar permiso remunerado hasta por tres (3) días siempre que medie justa causa.

La comisión se presenta cuando el funcionario de seguridad social se encuentra en comisión cuando, por disposición de autoridad legítima ejerce de manera temporal las funciones propias de su empleo en lugares distintos a la sede habitual de su trabajo, o atiende transitoriamente actividades oficiales diferentes a las que se hayan asignadas al empleo del cual es titular. La comisión de servicios podrá otorgarse para las siguientes finalidades:

- Para ejercer las funciones propias del empleo en lugar diferente al del cargo.
- Para cumplir comisiones especiales conferidas por los superiores.

- Para asistir como representante del organismo a reuniones, conferencias o seminarios.

- Para desempeñar un cargo discrecional cuando el nombramiento recaiga en funcionario escalafonado en carrera.

La comisión de estudio solo podrán conferirse para recibir capacitación, adiestramiento o perfeccionamiento en el ejercicio de las funciones propias del empleo del cual es titular, o en materias relacionadas con los servicios prestados por la entidad, o para realizar visitas de observación que interesen al organismo y que se relacionen con el oficio, profesión o especialización del comisionado.

El encargo consiste en que todo funcionario de seguridad social podrá ser encargado de asumir parcial o totalmente las funciones de un empleo distinto de aquel para el cual fue nombrado, por ausencia temporal o definitiva del titular.

Entre los efectos del encargo encontramos que no interrumpe el tiempo para efectos de la antigüedad en el empleo del cual se es titular y que el funcionario encargado tendrá derecho a percibir la remuneración básica señalada para el empleo que desempeña temporalmente, siempre que dicha remuneración no deba ser percibida por el titular.

El reemplazo se da cuando un funcionario de jornada parcial sustituye a otro en el turno que le corresponde. El reemplazo deberá ser autorizado en forma escrita por el superior inmediato del funcionario será reemplazado.

Sus efectos son que el funcionario reemplazante tendrá derecho al reconocimiento y pago de la remuneración que por el tiempo había devengado el funcionario al cual sustituye.

En cuanto al servicio militar cuando un funcionario de seguridad social sea llamado a prestarlo, su situación como funcionario no sufrirá modificación alguna, pero no tendrá derecho a percibir la asignación que corresponda al cargo del cual es titular.

Al finalizar la prestación del servicio militar deberá ser reintegrado a su puesto o a otro similar. El tiempo de servicio será tenido en cuenta para efectos de cesantía y de pensión de jubilación o vejez. Durante el lapso de prestación de servicio militar se produce vacante transitoria.

6.2. CARRERA DOCENTE

Las normas que ejercen la profesión docente se denominan genéricamente educadores.

Se entiende por profesión docente el ejercicio de docencia en planteles oficiales y no oficiales de enseñanza en los distintos niveles de que trata el Decreto 2277 de 1979. Igualmente incluye esta definición a los docentes que ejercen funciones de dirección y coordinación de planteles educativos, de supervisión e inspección de programación y capacitación educativa, de orientación, educandos, de educación especial, de educación de adultos y demás actividades de educación autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional en los términos que determine el reglamento ejecutivo.

Los educadores que presten sus servicios en entidades oficiales de orden nacional, departamental, distrital, comisarial y municipal, son empleados o funcionarios en régimen especial, que, una vez posesionados quedan incorporados a la administración por las normas previstas en el Decreto 2277 de 1979.

A los educadores no oficiales les serán aplicables las normas del Decreto 2277 de 1979 sobre escalafón nacional, promoción y capacitación. En los demás aspectos del ejercicio de la profesión dichos educadores se regirán por las normas del Código Sustantivo del Trabajo, los pactos colectivos y los reglamentos internos, según corresponda.

La carrera docente es el régimen legal que ampara el ejercicio de la profesión docente en el sector oficial, garantiza la estabilidad de dichos educadores en el empleo, les otorga el derecho a la profesionalización, actualización y capacitación permanente, establece el número de grados de escalafón docente y regula las condiciones de inscripción, ascenso y permanencia dentro del mismo así como la promoción a los cargos directivos de carácter docente. Gozan de los derechos y garantías de la carrera docente los educadores oficiales que estén inscritos en el escalafón docente, sean designados para un cargo docente en propiedad y tomen posesión del mismo.

El educador escalafonado al servicio oficial no podrá ser suspendido o destituido del cargo, sin antes haber sido suspendido o excluido del escalafón. Ningún educador podrá ser aplazado, suspendido o excluido del escalafón sino por ineficiencia profesional o mala conducta comprobadas, en los términos establecidos en el Capítulo V del Decreto 2277 de 1979. Son excepciones a esta norma general los siguientes casos:

- La destitución por orden de autoridad competente. La destitución del cargo procederá sin el requisito previo de la exclusión del escalafón cuando la solicitud a la autoridad nominadora provenga de juez competente o de la Procuraduría

General de la Nación, en ejercicio de las facultades que al respecto contemplan la Constitución y las leyes de Colombia.

Proferida la destitución, la Junta Directiva procederá a excluir al docente del escalafón.

La exclusión procederá dentro de los diez días siguientes al recibo de la comunicación.

- Cuando hay suspensión del cargo sin el requisito previo de la suspensión del escalafón. En los siguientes casos:

. La imposición de las sanciones disciplinarias de suspensión en el ejercicio del cargo hasta por treinta (30) días sin derecho a remuneración.

. Suspensión en el ejercicio del cargo hasta por treinta (30) días sin derecho a remuneración.

. La suspensión provisional por abandono del cargo: se presume abandono del cargo cuando el docente deja de asistir al trabajo por 3 días consecutivos sin justa causa. También cuando se presenta falta grave de mala conducta, opera la suspensión provisional.

. Cuando la solicitud a la autoridad nominada provenga de

Juez competente o de la Procuraduría General de la Nación.

El educador tiene derecho a permanecer en el servicio mientras no haya sido excluido del escalafón o no haya alcanzado la edad de sesenta y cinco (65) años para su retiro forzoso.

6.3. CARRERA DIPLOMATICA Y CONSULAR

La Carrera Diplomática y Consular es definida como el sistema jurídico que determina la situación y actividad de los funcionarios inscritos en el escalafón correspondiente.

Las normas que conforman el Estatuto de la Carrera y del Servicio Exterior, regulan también el régimen prestacional de estos funcionarios y se encuentran contenidas en los Decretos Ley 2016 y 2525 de 1968, que han sido reglamentados parcialmente por el Decreto 1745 de 1983.

7. ANALISIS DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

Después de las consideraciones que hemos hecho en los capítulos anteriores, entramos a analizar los tres elementos fundamentales que componen la Carrera Administrativa en la Ley Colombiana. los cuales deben conjugarse armónicamente para que pueda cumplirse con ella, y son a saber:

- Mejoramiento y eficiencia administrativa.
- Igualdad de oportunidades para el ingreso al servicio público a todos los colombianos, mediante el sistema de mérito.
- Estabilidad y posibilidades de ascender.
- Mejoramiento y eficiencia administrativa. Constituye este el primer elemento fundamental de la institución en estudio. La eficiencia de la Administración se hace a través de los organismos creados para tal fin, los cuales garantizan su cumplimiento y son además responsables de la administración de personal, de la capacitación de los fun-

cionarios para el buen desempeño de sus cargos, es así, que la Administración por intermedio de la ESAP (Escuela Superior de Administración Pública), uno de los órganos responsables de la función pública, está en procura de una mayor coordinación en los programas de capacitación con las necesidades del funcionario para ponerse a tono con las exigencias de la Administración.

De igual forma ha venido desarrollando cursos de capacitación, estructurados para que respondan en cualquier momento a las exigencias que en esta materia se establezcan en las normas sobre Carrera Administrativa ya que ésta, como instrumento de desarrollo necesita de funcionarios públicos con cualidades de honestidad, agilidad, capacidad, eficiencia y amabilidad, contribuyendo a la satisfacción y defensa en general de las necesidades de la comunidad.

- Igualdad de oportunidades para el ingreso al servicio público a todos los colombianos, mediante el sistema de mérito. Segundo elemento base en este estudio, la Administración de la igualdad de oportunidades a todos los colombianos que deseen ingresar, su objetivo es el de atraer al servicio personas honestas, idóneas, capaces, que presenten para la administración plena garantía en el desempeño de las funciones que se le atribuyen.

Para el cumplimiento de este elemento la ley fija las normas y requisitos para el ingreso al servicio público, éste debe proveerse mediante el agotamiento de una serie de etapas comprendidas dentro del proceso de selección que abarca la convocatoria, el reclutamiento, la oposición a concurso y el período de prueba.

Con base a las personas que atienden el llamado a concurso se seleccionan previamente aquellas que reúnan los requisitos de la convocatoria quienes serán los concursantes. El concurso u oposición consistirá en la determinación de la capacidad e idoneidad de los aspirantes inscritos, medidas a través de análisis de antecedentes, pruebas de conocimientos generales o específicos, de aptitudes y habilidades, entrevistas y demás pruebas que se establezcan dentro de la convocatoria, inherentes al cargo. Los resultados del proceso antes descrito culminan con la confección de una lista de elegibles, una vez elaborada la lista el funcionario competente expide el nombramiento en período de prueba. Una vez terminado el período de prueba con calificación satisfactoria, deberá el funcionario solicitar el escalafonamiento al Departamento Administrativo del Servicio Civil para que ordene la inscripción del empleado en la respectiva carrera con lo cual, es que realmente adquiere la calidad de empleado de carrera, lo que quiere decir, que gozan de la totalidad de garantías previstas en la Ley.

- Estabilidad y posibilidades de ascender. Una vez adquirida la calidad de empleado de carrera, el empleado tendrá el derecho de permanecer en el servicio siempre que cumpla con lealtad, eficiencia y honestidad los deberes de su cargo, lo mismo que el derecho de ascenso por mérito, de acuerdo con las reglamentaciones.

Resulta importante conocer el concepto de la Sala del Consejo de Estado¹⁹, en consecuencia del 4 de febrero de 1978: "Esta sala ha sido enfática en reiterar la defensa de la estabilidad relativa de que gozan los empleados de carrera, incluyéndose en ellos a quienes se encuentran en período de prueba, porque dicha estabilidad constituye uno de los pilares en que descansa la organización de carrera...".

El rendimiento, la calidad del trabajo y el comportamiento de los empleados de carrera administrativa serán los factores que permitan determinar valoración de méritos. La valoración de méritos se tendrá en cuenta para la promoción, ascenso e ingreso al servicio de personal escalafonado, con lo que el funcionario obtiene un status jurídico, que no puede perderse sino por actos suyos, individuales imputables a su responsabilidad por actos u omisiones, inclusive por mala conducta privada, impropia de los empleados al servicio del Estado, que podemos resumir como faltas en el servicio.

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de consulta, sentencia del 4 de febrero de 1978. Expediente No. 2336.

8. CONCLUSIONES

Habiendo realizado un análisis sobre Carrera Administrativa nos queda ahora presentar las siguientes conclusiones:

- Por existir diversas formas de vinculación con la administración, encontramos diversidad de estatutos aplicables a los empleados públicos, así tenemos, por una parte la existencia de un estatuto general para los empleados de la rama administrativa del orden nacional, estatutos especiales para algunos empleados de la rama administrativa del orden nacional (docente, militar, diplomática o consular entre otras), y otros para los empleados del orden Departamental, intendencial, comisarial y municipal.
- El ingreso al servicio público de los empleados de Carrera se hace a través de un proceso de selección a diferencia de los de libre nombramiento y remoción cuyos métodos de escogencia se hace en base a su filiación política.
- Solo una mínima parte de los empleados públicos pertenecen a la Carrera Administrativa ya que la gran mayoría la

constituyen los empleados de libre nombramiento y remoción.

- Debe dárseles una verdadera aplicación al sistema de Carrera, lo cual resulta una garantía al empleado público para su permanencia en el servicio.

- La inestabilidad de los empleados públicos de libre nombramiento y remoción desencadena en una mala prestación de los servicios públicos, no respondiendo así con el objetivo primordial de la Administración.

- La provisión de un empleo de Carrera no se produce por riguroso orden de mérito, sino por cualquiera de las personas que conforman la lista de elegibles a juicio y satisfacción del funcionario encargado para ello.

- La Carrera Administrativa no se aplica a nivel departamental, municipal, intendencial y comisarial por la burocracia reinante y por falta de legislación al respecto.

- Las funciones propias del cargo y las cualidades profesionales del empleo, así como la nomenclatura de empleo, inciden en la determinación del salario en los empleados de carrera administrativa.

- El empleado de carrera, solo puede ser desvinculado del servicio por causas previamente definidas en la ley y observando los procedimientos que las normas establezcan.

BIBLIOGRAFIA

ACEVEDO R., Delfín. La carrera administrativa en Colombia. Perspectiva regional y local, s.l.: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), s.n., 1985.

.. BUITRAGO C., Luis A. Régimen jurídico de los empleados oficiales. 2a. edición. Bogotá: Jurídica Wilches, 1986. p. 354.

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA. Bogotá: Publicitaria, 1987.

JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA. Legis. t. 17 No. 199. Bogotá, 1988. p. 12-15.

PEREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho constitucional colombiano. Bogotá: Horizontes, 1982. p. 389, 483 y 484.

RODRIGUEZ, Libardo. Derecho administrativo general y colombiano. Bogotá: Temis, 1985. p. 143-155.

YOUNES MORENO, Diego. Derecho administrativo laboral. 3a. edición. Bogotá: Temis, 1985. p. 100-203.