

LA FUNCION PUBLICA EN COLOMBIA

CLAUDIA EUGENIA ABELLO GOMEZ

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
CARTAGENA, MAYO DE 1988

T
352.003
A141

3

2

LA FUNCION PUBLICA EN COLOMBIA



CLAUDIA EUGENIA ABELLO GOMEZ

SCIB
00008372-1

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

Director : Dr. CARLOS VILLALBA E.
Abogado

51494

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
CARTAGENA, MAYO DE 1988

LA FUNCION PUBLICA EN COLOMBIA

RECTOR : Dr. LUIS H. ARRAUT E.
 SECRETARIO GENERAL : Dr. MANUEL SIERRA N.
 DECANO FACULTAD : Dr. ALCIDES ANGULO P.
 SECRETARIO ACADEMICO : Dr. PEDRO MACIA H.
 PRESIDENTE HONORARIO : Dr. CARLOS VILLALBA B.
 PRESIDENTE DE TESIS : Dr. CARLOS VILLALBA B.
 SEGUNDO EXAMINADOR :
 TERCER EXAMINADOR :

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
 FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
 CARTAGENA, MAYO DE 1988

LA FACULTAD NO APRUEBA NI DESAPRUEBA
LAS OPINIONES EMITIDAS EN ESTA TESIS.
TALES OPINIONES SON CONSIDERADAS
PROPIAS DE SUS AUTORES.

ARTICULO 83 DEL REGLAMENTO

DEDICATORIA

A mis padres y hermanos, cuyo apoyo y ejemplo fueron permanente acicate para la culminación de mi carrera.

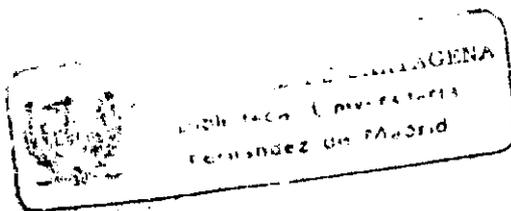
A la Universidad de Cartagena y a mis profesores, fuentes de mis conocimientos.

CLAUDIA

TABLA DE CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCION	1
1. NOCION DE FUNCION PUBLICA	2
1.1 EVOLUCION	3
1.2 ORGANOS DE LA FUNCION PUBLICA EN COLOMBIA	5
2. RECURSOS HUMANOS AL SERVICIO DEL ESTADO	19
2.1 FORMACION DE RECURSOS HUMANOS AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	20
2.2 NIVELES DE FORMACION DE LOS ADMINISTRADORES PUBLICOS (ESAP)	31
2.2.1 Nivel profesional	40
2.2.2 Nivel de post-grado	45
2.2.3 Asesorias	47
2.3 PROTECCION ESTATAL	49
3. VINCULACION Y RETIRO DE LA ADMINISTRACION	52
3.1 FORMAS DE VINCULACION CON LA ADMINISTRACION	53
3.1.1 Empleados de la Administración	53
3.1.1.1 Empleados públicos	55
3.1.1.2 Trabajadores oficiales	57
3.1.1.3 Funcionarios de seguridad social	58
3.1.2 Auxiliares de la Administración	65
3.1.2.1 Contratistas	66

3.1.2.2	Supernumerarios	69
3.1.2.3	Vinculación mediante Resolución de Reconocimiento	71
3.1.2.4	Miembros de Juntas, Consejos o Comisiones	71
3.2	REGIMEN DE INGRESO A LA ADMINISTRACION PUBLICA	83
3.2.1	Requisitos generales	85
3.2.2	Requisitos específicos	87
3.2.3	Clasificación de los empleos	87
3.2.4	Provisión de empleos en el sector público	89
3.2.5	Modalidades de provisión	90
3.2.5.1	Nombramientos	90
3.2.5.2	Movimientos de personal	92
3.2.6	Vacancias	96
3.3	ESTABILIDAD EN EL SECTOR PUBLICO	98
3.4	RETIRO DE LA ADMINISTRACION	100
4.	CARRERA ADMINISTRATIVA	114
4.1	EVOLUCION	115
4.2	EXISTE EN COLOMBIA UNA CARRERA ADMINISTRATIVA?	138
5.	REGIMEN ETICO Y MORAL	143
5.1	REGIMEN DISCIPLINARIO	147
5.1.1	Faltas disciplinarias	147
5.1.2	Calificación de las faltas disciplinarias	158
5.2	CONTROL DE LA MORAL ADMINISTRATIVA	160
6.	CONCLUSIONES	163
	BIBLIOGRAFIA	164



INTRODUCCION

He querido analizar este tema de la Función Pública, pues lo considero de suma importancia en nuestro Estado de Derecho, y mucho más en los actuales momentos en los cuales se hace necesario un eficaz cumplimiento por parte de las instituciones y entidades encargadas de regir los destinos de la vida nacional.

Dentro de la orientación dada a la materia, haré énfasis en lo que atañe al aspecto de los Recursos Humanos, ya que a mi parecer, es ésta la base de nuestra Administración Pública, así como de toda organización social.

No pretendo con esto proponer un cambio en el manejo del sector público. Por el contrario, creo que son consideraciones serias y recomendaciones necesarias para que nuestro sistema actual sea cada vez más sólido y su realización sea plena en todos los campos, pues se busca con ello el bien del Estado y de la sociedad en general.

1. NOCION DE FUNCION PUBLICA

En un sentido amplio, se puede entender la Función Pública, como el régimen aplicable a las relaciones existentes entre los servidores públicos y la Administración, y todo lo que él conlleva; pues trata de las relaciones laborales en esta materia, a tal punto que se puede llegar a identificar con el Derecho Laboral en general. Tiene, como éste, principios, sanciones, reglamentos, etc., que deben cumplir los trabajadores, así como una serie de prestaciones y prerrogativas que, por ser el mismo Estado quien las satisface, adquieren un carácter especial.

En Colombia, así como en otros países, la noción de Función Pública, obedece casi que directamente a la de sistema, lo cual nos da la idea de una serie de organismos, o entidades que en uno u otro caso se dirigen, siguiendo una organización y una secuencia lógicas, hacia un mismo fin, cual es el manejo de los Recursos Humanos al servicio del Estado, llamado por algunos especialistas, "Servicio Civil" ,o "Gestión del Potencial Humano en la

Administración".

En nuestro país, la Rama Legislativa tiene importantes atribuciones en cuanto a Recursos Humanos al servicio del Estado.

El Artículo 120, numeral 3 de la Constitución Nacional, faculta al Presidente para desarrollar leyes expedidas por el Congreso en materia de Servicio Civil o Función Pública.

También tienen competencia en materia de Función Pública, Además de la Rama Legislativa, el Ejecutivo y la Rama Jurisdiccional, siendo los fallos de esta última sobre materias relacionadas con Función Pública, determinantes para la interpretación y aplicación del Derecho Administrativo Laboral.

1.1. EVOLUCION

La Función Pública o Administrativa colombiana ha pasado por diversas etapas, todas ellas importantes, tanto para el país en si como para el fortalecimiento de nuestro estado de derecho.

Desde los modos más elementales de administración de

personal y formas de acceso al sector público, pasando por verdaderas crisis administrativas, políticas y morales, estas últimas mucho más peligrosas y por lo mismo, con un mayor poder de destrucción y desmoronamiento de nuestras instituciones, hasta lo que teóricamente es el más eficaz método para una buena administración, para un buen desempeño de funciones del Estado para los particulares y viceversa.

Es así como vemos que en un principio existían reglas especiales para los Empleados Públicos. a tal punto, que no estaban considerados dentro de aquellas personas que de una forma tácita se encontraban incluidas en un contrato de trabajo.

Posteriormente, el dto. 2350 de 1944 comenzó a hacer una distinción entre los empleados de la administración, en razón de que en algunos aspectos la administración, el Estado toma posiciones y actitudes que normalmente están en cabeza de los particulares.

Concretamente se habló de que unos empleados, la gran mayoría, estaban bajo el régimen del Derecho Público, pues desempeñaban funciones propias del mismo Estado. No así los que desarrollaban funciones dentro del Estado y para el mismo, de las que corresponden a los coasociados

individualmente considerados, caían bajo el amparo del Derecho Privado es decir, eran asimilados a trabajadores corrientes.



Y más tarde, en nuestros días, existe en materia pública un régimen de administración de personal, que aunque no tan novedoso, ofrece inmensas garantías si es bien aplicado por las autoridades encargadas de ello, y bien acatado por quienes se sometan al mismo.

En capítulo posterior me referiré de manera un poco más amplia al tema de la Carrera Administrativa.

1.2. ORGANOS DE LA FUNCION PUBLICA EN COLOMBIA

Está por demás decir que para que un sistema funcione, cualquiera que sea éste, requiere de manera indispensable, de un conjunto de órganos coordinados entre sí, de modo que conformen un engranaje, una estructura sólida, para que ese sistema sea durable y efectivo.

En el caso en estudio, los órganos encargados de que la Función Pública produzca sus resultados rápida, eficaz y honestamente, son los siguientes:

a.- Congreso de la República: Es muy importante su

colaboración en este ámbito nacional. Es más, es indispensable el concurso de nuestra Rama Legislativa, tanto por el carácter que tiene y que por ende le imprime a todos sus actos, como por la clase de funciones que le están atribuidas en este aspecto.

Son ellas:

- Fijación de escalas de remuneración y régimen prestacional, consagrada en el artículo 76 de la Constitución Nacional, ordinal 9, en los siguientes términos: "Es función del Congreso reformar la Constitución por medio de actos legislativos, hacer las leyes y ejercer el control político sobre los actos de gobierno y de la administración, de acuerdo con los numerales 3o. y 4o. del artículo 103. ^{114 título 5 cap 1}

Por medio de las leyes ejerce las siguientes atribuciones: ¹⁵⁰
9a.) Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales;"

- Determinación del estatuto de carrera. También establecida en el artículo 76 ibídem, ordinal 10, así:

"10a.) 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; "

- Expedición de estatutos de personal. Esta función es resultado de jurisprudencias de la H.C.S. de J., Consejo de Estado y Tribunales Administrativos.

- Establecimiento del sistema salarial de la contraloría. Producto de jurisprudencia del Consejo de Estado.

b.- Presidente de la República. Entre sus funciones más importantes en este campo, encontramos las siguientes:

- Designar los jefes superiores de la administración. Artículo 120 de la Constitución Nacional, numeral 10.: "Corresponde al presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa:

10.) Nombrar y separar libremente a los Ministros del Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos y los Directores o Gerentes de los Establecimientos Públicos

Nacionales."

- Designar a los gobernadores. Artículo 120, numeral 4o.:
"4o.) Nombrar y separar libremente los Gobernadores;"

- Nombrar personas para empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones. El Numeral 5o. del mismo artículo consagra esta función de la siguiente manera: "5o.) Nombrar las personas que deban desempeñar cualesquiera empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o leyes posteriores.

En todo caso el Presidente tiene facultad de nombrar y remover libremente sus agentes.

Los representantes de la Nación en las Juntas Directivas de los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, son agentes del Presidente de la República;"

- Conceder permisos para aceptar cargos de gobiernos extranjeros. Facultad establecida en el numeral 16, que dice: "16.) Dar permiso a los empleados nacionales que lo soliciten para admitir cargos o mercedes de gobiernos extranjeros;"

- Crear y suprimir empleos en Ministerios, Departamentos Administrativos y subalternos del Ministerio Público, y

señalar sus funciones, como lo enseña el numeral 21 del citado artículo :

"21.) Crear suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los Ministerios, Departamentos Administrativos y los subalternos del Ministerio Público y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus dotaciones y emolumentos, todo con sujeción a las leyes a que se refiere el ordinal 9o. del Art. 76. El Gobierno no podrá crear a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de Apropriaciones iniciales;"

- Ejercer la potestad reglamentaria de leyes que se refieren a Función Pública. El numeral 3o. del mismo artículo señala esta función como regla general al expresar : " 3o.) Ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarios para la cumplida ejecución de las leyes;"

c.- Rama Jurisdiccional. Su principal tarea en relación con la Función Pública, de la cual se desprenden las demás, es, como en cualquier otro aspecto, definir el Derecho.

Es realizada en forma conjunta y coordinada, por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

d.- Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC). Organismo creado por la ley 19 de 1958, y reorganizado en varias oportunidades.

El decreto 147 de 1976 habla así de sus funciones :
"Formular, asesorar y adelantar las 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."

e.- Consejo Superior del Servicio Civil (CSSC). Es considerado un organismo eminentemente asesor. Fué creado por decreto extraordinario 728 de 1968, y reemplazó, por obra del mismo decreto, a la anterior Comisión del Servicio Civil. Está adscrito al Departamento Administrativo del Servicio Civil, y presidido por el Jefe de éste. También forman parte de él el Director de la ESAP, y dos asesores designados por el Presidente de la República.

Las funciones del Consejo son las que a continuación cito:
- Asesorar al Presidente de la República y al Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil en la formulación de la política de Carrera administrativa y

administración de personal.

- Asesorar al Departamento Administrativo del servicio Civil en el estudio de los sistemas de clasificación, selección y remuneración de los funcionarios públicos, como en los programas de capacitación, adiestramiento y bienestar social de los funcionarios públicos.

- Colaborar en la preparación de los reglamentos de las carreras civiles y normas disciplinarias.

- Resolver discrecionalmente y en forma definitiva sobre las observaciones que presenten los organismos administrativos ante el Departamento Administrativo del Servicio Civil, en los casos de incorporación de funcionarios en la carrera administrativa.

- Además, el decreto 2400 del mismo año, en su artículo 48, inciso 3o., establece que si la autoridad nominadora considera que no hay empleos de carrera equivalentes a los que desempeñaban funcionarios, y que fueron suprimidos, tales funcionarios podrán hacer una petición al Consejo para que decida sobre el particular, solicitud que será analizada por un delegado del mencionado organismo y por el interesado o, en su defecto, por quien lo represente. También dice este artículo, que si en los 6 meses

siguientes a la supresión del empleo en mención, es creado uno equivalente, dicho empleado tendrá derecho, si llena los requisitos exigidos, a ser nombrado en el mismo, sin necesidad de concurso.

- Pronunciarse sobre solicitudes de confirmación en la carrera administrativa o reclasificación en ella.

- Emitir conceptos sobre la exclusión o inclusión de empleos en la carrera administrativa.

- Aprobar los convenios sobre adiestramiento y capacitación celebrados por los organismos de la rama ejecutiva con entidades de carácter privado.

- Emitir concepto sobre reclamos o irregularidades presentados durante la práctica de un concurso.

- Decidir definitiva y discrecionalmente, sobre el escalafonamiento, o la prórroga del periodo de prueba o el retiro del servicio de un funcionario cuyo periodo de prueba esté vencido, cuando el secretario general de la entidad a la cual pertenece el funcionario haya rendido concepto desfavorable.

f.- Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos.

El decreto 1050 de 1968, artículo 12, pone en cabeza de estos, "la administración de personal conforme a las normas sobre la materia", lo cual nos muestra la importancia del papel que juegan estos 2 órganos de nuestro sistema en lo tocante a la Función Pública.

g.- Las Comisiones de Personal. Son órganos colegiados que deben existir en todos y cada uno de los organismos de la Rama Ejecutiva del Poder Público, ya que desempeñan una misión muy importante en el sector público nacional. Atienden quejas sobre desmejoramiento de las condiciones de trabajo de los empleados, calificaciones de servicios, emiten concepto previo en tratándose de suspensiones mayores de 10 días, destitución y declaratoria de insubsistencia de un empleado debidamente escalafonado en la carrera administrativa.

h.- Escuela Superior de Administración Pública. Es un establecimiento público descentralizado, adscrito al Departamento Administrativo del Servicio Civil. Fue creado por la ley 19 de 1958, y reorganizado por el decreto 3119 de 1968.

Tiene como objetivos, " la enseñanza, la instrucción 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."

Tiene un Consejo Directivo presidido por el Jefe del DASC, y un director general, que actúa en representación legal de la Escuela.

Las funciones de la ESAP las menciona el decreto 1816 de 1976, así :

- Preparar a nivel superior, personal para la administración pública. Esta preparación se hará en dos etapas: una consagrada al estudio de las disciplinas y conocimientos generales de las ciencias políticas y administrativas, y otra de especificación o diversificación en ramas determinadas que irá señalando, de acuerdo con las necesidades del servicio público, el consejo directivo.

- 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 post-grado 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 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 los distintos niveles, y que sirven 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 los que se dedican a la investigación y a la docencia de este campo.

i.- Las Unidades de Personal. Así como las comisiones, también las hay en todos los organismos de la rama ejecutiva.

Su denominación depende, en cada caso particular, de las funciones a desempeñar y del organismo del cual haga parte.

El artículo 56 del decreto 2400 de 1968, especifica las funciones de tales unidades, así :

" - Realizar los estudios referentes a la clasificación de los empleos y elaborar los manuales de descripción de los mismos;

- Seleccionar conforme al presente decreto el personal requerido para el organismo;

- Formular los programas de capacitación y perfeccionamiento de los empleados, en coordinación con la Escuela Superior de Administración Pública;

- Velar por la aplicación del sistema de calificación de servicios y del régimen disciplinario;

- Colaborar con la oficina jurídica en el trámite de los negocios que se susciten ante lo contencioso administrativo en materia de personal;

- Desarrollar actividades de bienestar social para los empleados y sus familias en coordinación con los demás organismos administrativos;

- Llevar los registros, el control y las estadísticas de personal e informar al Departamento Administrativo del

Servicio Civil de las novedades que se produzcan y las demás funciones que tengan relación con la administración de personal, tales como : expedir certificados sobre tiempo de servicio, elaborar los proyectos de decretos o resoluciones relativos a nombramientos, retiros y en general, las providencias sobre las diferentes situaciones administrativas del personal al servicio del respectivo organismo."

2. RECURSOS HUMANOS AL SERVICIO DEL ESTADO

Para dar inicio al presente capítulo, me parece necesario antes que todo, analizar el término "Recursos Humanos", pues tiende a confundirse con términos que en realidad nada tienen que ver con él, y que al contrario, al identificarlos erróneamente, desnaturalizan su verdadero significado.

Sin embargo, no hay una definición unificada de lo que son los Recursos Humanos. Simplemente, y de manera muy amplia, puede decirse que son las fuerzas de trabajo, el poder del hombre en sí mismo considerado, y todo lo que él conlleva, sus capacidades en todos los aspectos sus aptitudes y productividad, todo lo cual, en un momento determinado, pone al servicio del mayor cuerpo institucional: El Estado.

Por eso siempre que hablamos de Recursos Humanos los relacionamos con la acción de servir, pues, de qué valen las capacidades y todo lo anteriormente mencionado, si no se ejercita y aprovecha?

Si se llaman Recursos, es porque a ellos se puede acudir,

porque siempre están al servicio de algo.

En el caso concreto, sirven al Estado de manera directa, e indirectamente al conglomerado social como receptor de las actividades y funcionamiento de éste.

Y es ahí donde se encuentra la esencia de todo esto, pues esos Recursos de que hablo, para beneficiar al Estado, tienen que estar clasificados y debidamente jerarquizados. Es así como podemos hablar de entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, o de entidades estatales directas, estas últimas más íntimamente relacionadas con el poder central, y por tal motivo, con un mayor y más notable compromiso, y lógicamente mayores requisitos de especialización y tecnicismo.

2.1 FORMACION DE RECURSOS HUMANOS AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Dentro de la Administración pública como organización, como engranaje jurídico - político, se encuentra lo que constituye el área primordial de la misma, que se convierte por sí solo en el factor más importante, sin el cual no podría ella existir: los recursos humanos.

Una Administración creciente, demanda más personal, y mientras más compleja se vuelva, será mucho mayor el número de personal requerido, así como las exigencias de

especialización.

Este personal puede no siempre estar disponible, y es el momento de crear y estimular programas especiales de adiestramiento.

Aún en el caso de que este personal esté disponible, el servicio público está siempre en competencia con otros sectores como el comercial, industrial, etc., en el área de Recursos Humanos, y muy pocas veces hay equilibrio entre la demanda y la disponibilidad.

Y es que para que una administración sea eficiente se necesita que las partes que la componen sean así mismo eficientes, que las personas que hacen parte de ella tengan una correcta formación para que así sea su desempeño dentro de la misma.

Es tal la importancia de los Recursos Humanos dentro de la Administración Pública que, sin llegar a confundirse el sector personal con la Administración en sí, se identifican de una manera casi que perfecta, y se podría decir que plenamente.

Y es que el carácter y personalidad de los empleados se refleja en sus actividades, en su labor al servicio del Estado y la sociedad.

Así vemos muchas veces empleados que, no obstante ser eficientes en su trabajo, el trato que dan al público no es el más adecuado, dentro ni mucho menos fuera del servicio.

Acaso puede existir una diferencia en la manera de atender a las personas en la vida diaria, particular y en cumplimiento de funciones públicas ? No. Por el contrario, la amabilidad y buen trato que observamos cotidianamente -al menos así debe ser-, debe aumentar en la labor administrativa, pues ahí es donde está el Estado, y es en ese momento cuando se juzgará tal o cual entidad, teniendo en cuenta su personal.

Por otro lado, ya en la formación especializada de cada administrador, por así decirlo, debe haber ingredientes no solo de cultura, ya que como lo dije anteriormente, eso hace parte del aspecto social en general, sino principalmente conocimientos de las diferentes materias de que se sirve la Administración, amplitud de opiniones respecto de situaciones que lo lleven a pensar más en lo que está haciendo y la forma de llevarlo a cabo, que en sí mismo.

Esta formación se va a ver de uno u otro modo cristalizada en el buen desempeño de las labores correspondientes a cada funcionario, y por ende, en el buen funcionamiento de nuestra Administración, lo que traerá como consecuencia su buen nombre.

Entre nosotros, desafortunadamente no se puede decir que lo dicho de la eficiencia pública como resultado de la buena formación cultural y especializada de las personas

se aplique, porque sería negar lo que vemos constantemente, ocultar las fallas que a diario son objeto de crítica y, en cierto modo, contribuir para que esa situación continúe.

El Manual de Administración Pública de Naciones Unidas dice: "Exigencia principal en el Servicio Público es (...) la administración de personal, puesto que la eficacia en la gestión de los negocios públicos depende primordialmente de la capacidad de las personas empleadas por el Estado. El mejoramiento de la organización (estructuras) y de los medios y procedimientos resultará ineficaz si el personal correspondiente no reúne las debidas condiciones de competencia.

Cualquier plan de reforma administrativa necesita inexcusablemente, para lograr resultados satisfactorios, ir acompañado de una nueva actitud y una acrecentada aptitud por parte de los funcionarios públicos. La administración de personal debe tener la más alta prioridad en cualquier programa de reforma administrativa. Un personal competente es la condición sine qua non de un servicio público eficaz.

Para tener recursos humanos que sepan hacer su trabajo, son necesarios buenos procedimientos de reclutamiento y selección, que proporcionen gente idónea y capacitada, complementando la tarea con buenos programas de enseñanza para los empleados en servicio. Pero el problema central

de la moderna administración de personal es lograr que el empleado quiera cumplir su tarea con la máxima eficiencia y coordinadamente con los demás. Para ello existen técnicas que tienden a motivarlo adecuadamente para desarrollar sus habilidades dentro de un trabajo en equipo y con la mayor productividad.

Esto solo se logra cuando el empleado no ve su trabajo como instrumento de servidumbre, sino cuando representa asimismo un medio de satisfacer sus necesidades materiales, como sus más justas aspiraciones humanas".

Las instituciones deben desarrollar las acciones necesarias para mantener el ritmo del cambio, asimilarlo, y en la medida de lo posible anticiparse a él y así responder a las necesidades que plantea.

Los distintos códigos y la doctrina, para definir las profesiones en general, nos hablan de "Habilitación de las personas para el desempeño de determinados oficios, tareas, artes y actividades".

Para sacar el mayor provecho de dichas profesiones, hay primero que hacer un proceso de formación de Recursos Humanos, formación que debe ser programada y cuidadosamente encauzada y encaminada a la completa y eficaz realización de los mismos.

Deben también fijarse programas de capacitación, ya en un

concepto más avanzado para que los recursos humanos existentes sean más productivos y más útiles; y por último, en la fase o etapa final, deben establecerse programas de desarrollo de esos recursos, con lo cual quedarán perfeccionados y adecuados para la actividad a desempeñar.

De esto se colige que en todo el proceso de formación de los Administradores Públicos, desde sus inicios hasta su etapa final, debe haber proporcionalidad, en el sentido de la enseñanza tanto teórica como práctica o experimental.

Ahora bien, no solo se debe hablar de los recursos existentes, pues no son permanentes, ni bastarían para aprovechar al desarrollo del país.

Esos recursos deben renovarse y deben aumentarse poco a poco a la medida del progreso. Es decir, no se pueden quedar rezagados, pues el país llegaría a una postración y a un estancamiento del cual nunca saldría.

Pues bien, para no caer en eso, es necesario que se creen planes de desarrollo y formación de los nuevos Recursos Humanos, porque no se puede evitar pensar que a medida que pasa el tiempo y con él va llegando el progreso, y los cambios, que son radicales, la mentalidad es distinta, y por lo tanto los planes deberán ser también renovados y progresistas, para así lograr que esos recursos humanos vayan acordes con el desarrollo del país.

Es por eso que también se habla de la rectificación, modernización y remodelación de los planes y objetivos de cada sector de la Administración, y con ellos, de las directrices, las cuales varían en cada ámbito, y en cada época son trazadas de tal manera que, cuando cambian las circunstancias políticas, económicas, sociales, etc., ya esas directrices existen porque se ha pensado en el futuro del país, se han previsto las posibles eventualidades que se pueden presentar en todos los campos, y ya se puede hacer una reorganización y una readaptación de ellas.

Después de todo el análisis anterior, me dedicaré a estudiar a fondo si esos Recursos Humanos, su formación, su concepción desde el punto de vista de la Administración Pública, y su estructura desde el mismo aspecto y perspectiva, se ajustan a una profesión dentro del ámbito jurídico, o pueden ser considerados como una especialización en determinada rama.

Para esto es preciso evaluar primero lo que para nuestra idiosincracia y para nuestra ideología es una carrera o una profesión.

Y la respuesta la encontramos en los diferentes estratos y centros de educación, donde de una u otra manera se están formando las personas para un futuro, y por lo tanto, dentro de esa educación va implícita la idea de lo

que es una profesión.

Pero además del significado que se le da al término como un ascenso en cuanto a conocimientos y como una mayor y mejor posibilidad de empleo, no se puede olvidar el sentido de profesionalismo que conlleva.

Porque debemos entender la formación profesional como la formación de un individuo para desarrollar una función específica dentro de la sociedad. Esta formación profesional hace parte del proceso de desarrollo de los Recursos Humanos de un país. Y es de sentido común que ese personal, como servidor del Estado, tiene el más alto grado de responsabilidad en el manejo de sus conocimientos, debe saber cómo emplearlos de buena fe y de la mejor forma posible, de manera que se sienta comprometido con el Estado y con la Nación. Porque a quién más si no es a ella, a quien de una u otra manera se sirve desempeñando a cabalidad las tareas encomendadas directa o indirectamente por la Administración ?

Después de haber llegado a establecer lo que es una profesión en nuestro país, puedo referirme, como anteriormente lo dije, a la Función Pública o a la Administración Pública como una profesión.

Es cierto que en Colombia se tiene la tarea de Administrador Público como una profesión, lo cual se desprende del marco que se le ha dado con el correr de los

tiempos.

No es sino ver el desarrollo progresivo y progresista del Estado, y la ingerencia del elemento humano en el mismo, para darse cuenta de que no ha surgido por sí solo, de que ha necesitado de personas no solo dispuestas sino capacitadas para tales fines y de que, aun cuando de todas maneras el transcurso del tiempo trae consigo el cambio tanto de las instituciones como de las ideas respecto a éstas, siempre ha sido indispensable para todo ello, el estudio, la preparación y la formación de las personas, con lo cual se llega a la conclusión de que sí existe esa profesión en nuestro país, aunque esté un tanto desactualizada y desacreditada.

Paralelamente con estos aspectos, es necesario entrar a ver si en Colombia existen normas jurídicas que respalden y regulen dicha profesión, que le den fundamento jurídico y legislativo.

Porque no es dable siquiera pensar en una profesión institucionalizada como tal, sin que haya un apoyo, sin que esté debidamente reglamentado su ejercicio, y sin que haya unos principios jurídicos en los cuales se base y a los cuales deba el respeto y la dignidad propios de toda actividad lícita.

A ésto hay que responder que sí existe tal reglamentación

jurídica ampliamente conocida y difundida, tal como son, para citar algunos, los Decretos 2400 y 3074 de 1968, sobre administración de personal, y su reglamentario, el 1950 de 1973; el decreto 1577 de 1979, por el cual se establecen los requisitos mínimos para el desempeño de determinados empleos; el decreto 3135 de 1968 por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales; y el 1045 de 1978 por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del orden nacional.

Y si así es, si en realidad existe esa reglamentación jurídica, creo que habría que mirar, con toda objetividad, si es eficaz, si es realizable, si se adapta o se amolda al ordenamiento jurídico actual, o si por el contrario está desfasada y, siguiendo la corriente de muchas otras normas, es letra muerta dentro del contexto jurídico nacional.

Como de lo que trato en este aparte es de Recursos Humanos, y éstos siempre han estado influenciados por los partidos políticos, por los acontecimientos de la vida nacional, y por los tropiezos a que se han visto sometidos

a lo largo de todos los años las diferentes disposiciones que sobre Gestión Pública se han dictado, me permito decir que están en un momento difícil, ya que la postración a que han llegado por causa de los abusos de poder y de otros aspectos, no deja que ellos se realicen, pues ya hablando a nivel de administradores públicos, ellos son, muchas veces, quienes no permiten el funcionamiento de las instituciones.

Afortunadamente ha ido tomando fuerza el espíritu de avance que se le quiere imprimir a esto, y se están dictando normas para tales fines. Lo que sucede es que se necesitaría una reforma básica y radical para que se cumplan esas disposiciones, porque no es correcto ni normal que determinados estamentos, incluido el elemento personal, se comporten ante los problemas nacionales y ante los gajes diarios y rutinarios del Estado, de manera retrógrada y acomodaticia, mientras otros, los menos, actúan de manera recta y adecuada.

Es tal el estancamiento y la corrupción, causa o tal vez consecuencia esta última de la pasividad y del conformismo de los mencionados Recursos, que para que se pueda hablar de ellos y de Gestión Pública, es necesaria una mirada por parte del poder o del legislador, a estos aspectos esenciales del Estado, y con ella, un mejoramiento y un perfeccionamiento, si así puede decirse, del marco

jurídico que los rodea y del carácter de institucionalizados que se les debe dar, entre otras cosas muy mal encauzado.

2.2 NIVELES DE FORMACION DE LOS ADMINISTRADORES PUBLICOS (ESAP).

En cuanto a este tema, es necesario primero dejar sentado que la tarea de formación, que obviamente le corresponde al Estado, entraña los más variados tópicos, ya que según sea el desarrollo de un país y el de la mentalidad de sus habitantes, será necesario uno u otro modo de tecnificación de los Recursos Humanos.

Así, en un estado subdesarrollado en cuanto a bases administrativas y de organización jurídica, no se puede exigir, y así sucede, una tecnificación y formación humanas perfectas e infalibles.

De otro lado, si las bases jurídico-administrativas del Estado son firmes y sólidas, en ese caso sí es dable no solo pretender, sino llevar a la realidad un máximo nivel de formación.

Y esa formación no se proyecta a un solo campo de acción, porque la gestión que deben cumplir los Funcionarios Públicos es mucho más amplia que un simple desempeño de tareas. A ella va íntimamente ligada la responsabilidad

de toda la organización y estructura nacionales.

Es a los Funcionarios Públicos a quienes corresponde en una u otra forma, velar porque se cumpla de manera justa, equitativa y completa, la ejecución, la prestación de los servicios públicos, los cuales, sabido es, están a cargo del Estado, y éste hace efectivo ese compromiso, esa obligación, a través de sus agentes, de sus gestores, de quienes en todo momento, y más que por un mandato por un deber ético, deben cumplir con el país, de manera que la sociedad en general, y los individuos en particular, crean en la lealtad y la fidelidad de los principios y de los actos de la Administración.

Decía que la formación de Recursos Humanos o de Administradores públicos no se proyecta, nunca y en ninguna parte, a un solo sector de la Administración, porque ella está de tal manera ordenada, que son muchas y muy diversas las partes que la constituyen, y cada una de ellas demanda para su ejercicio, de unas cualidades y de unos valores que se logran conseguir solo con una estricta instrucción y con un correcto desempeño humano.

Para satisfacer todas las necesidades que tiene la administración, es necesario que tanto las universidades como las demás instituciones dedicadas a la formación profesional en áreas de administración pública, tengan en

cuenta los diferentes sectores y las tareas que en ellos deben desarrollarse, así como los campos en que deben desenvolverse los respectivos elementos, y conforme con esto, establezcan planes y diseñen programas precisos y específicamente dirigidos a la especialización funcional de cada una de las personas que a ellos se integren, de tal manera que a medida que crezcan y se desenvuelvan los cimientos del Estado, vayan también progresando dichos planes y programas, todo lo cual traerá como consecuencia final un buen manejo de los Recursos Humanos y un máximo beneficio para el país.

Yo creo que además de todo lo dicho anteriormente, si en realidad la Administración velara por un buen servicio y por una buena imagen, no solo se crearían planes para las actuales circunstancias, sino que pensando en un futuro próximo, teniendo en cuenta la realidad del país en este momento y su constante evolución en todos los ámbitos, y previendo situaciones que se puedan presentar más adelante, esos planes serían mucho más completos, mucho más íntegros y con mayores posibilidades de ejecución.

Entonces, hay que hacer una confrontación de la realidad en todas y cada una de las entidades oficiales tanto a nivel nacional, como departamental y municipal, con la normatividad existente y la que va surgiendo sobre estos

frentes, para saber cuáles son esos niveles en los que deben formarse los encargados de la Función Pública del Estado. Porque una cosa es capacitar sin tener en cuenta cómo, en qué, a quiénes, etc., y otra muy distinta es dar a cada uno la capacitación y la ilustración técnicas y jurídicas adecuadas no solo a las exigencias de la administración, sino a las facultades que demuestre, a las aptitudes y al mayor o menor grado de responsabilidad y garantía que ofrezca para el bienestar y prosperidad de la comunidad.

Así las cosas, es necesaria y urgente una concientización sobre el verdadero sentido e importancia de la Administración Pública, sobre la gestión que se realiza en su ejecución, sobre la idoneidad exigible a los funcionarios y sobre todos los aspectos referentes a ella.

Y al hablar de esa idoneidad, de inmediato se piensa en los niveles en los cuales se deben formar los servidores públicos.

Porque no es lo mismo un nivel superior, caso de que quien lo ostente llegue a ser capaz de servir a la Administración en los más altos destinos y con la mayor firmeza y probidad, que un nivel mediano o uno inferior, en el cual apenas quede el sujeto en condiciones de regulares capacidades, de manera que no sea apto para

desempeñar determinados cargos dentro de la Administración Pública Nacional.

De ahí la escogencia que debe hacerse, y de ahí la clasificación tanto de las labores a desempeñar, como de los cargos a ocupar y de las personas aptas para tales fines.

Y de ahí también la diferencia entre la formación de un Administrador Público en la ESAP -que crea y fomenta en sus administradores en formación, la mentalidad de verdaderos servidores públicos-, y la que se ofrece en cualquier otra institución.

En esta escuela, la más indicada para formar administradores públicos, profesionales de la administración, personas que adquieran las calidades requeridas para dar cumplimiento a la Función Pública como tal, y no como en la actualidad se toma, pues no se llenan los cargos con personas especializadas para cada una de las tareas, sino que simplemente con el solo hecho de ser profesional, en algunos casos, pues en otros ni siquiera eso se exige, se considera competente para desempeñar un cargo que, en otras circunstancias debería ser llenado a conciencia por alguien que en realidad haya sido preparado y esté, por tal motivo, debidamente calificado y acreditado.

51494

En este aspecto, nuestras universidades no tienen la

capacidad para formar administradores públicos, y las que sacan adelante programas de alguna semejanza, deben reorganizar su estructura, adaptar sus sistemas, currículos, métodos y medios de formación permanente, establecer dicha profesión como tal y no como una carrera técnica, replantear la orientación que en ellas se viene dando a la misma, con el fin de que, si bien continúen con la misma denominación académica, sea reestructurada de tal manera que se proyecte, en todo sentido, a servir suficiente y competentemente a la Administración y contribuya eficazmente a lograr sus objetivos y sus designios o metas.

Es eso lo que inicialmente se requiere para mejorar y tratar de perfeccionar nuestra administración, muy desacreditada por cierto, con el fin de que la estructura, organización, procedimientos y toma d decisiones, sean intachables y la conviertan en una buena administración.

Pues bien, volviendo a la idea que antes esboqué, referente a que la formación de tales Recursos Humanos no se proyecta a un solo sector o a un solo campo, para lograr realmente que eso sea así, que a cada parte de la Administración, por así decirlo, la integren personas especializadas y calificadas para tal cosa, se deben

reformular tanto los programas como las concepciones que se tengan acerca de cada profesión para así contar con nuevas alternativas y con mayor tecnología y profesionalismo en todos los niveles. En esas condiciones sería más viable cumplir con las necesidades del Estado.

En ese sentido, la ESAP está a la vanguardia, porque como su nombre lo indica, es una escuela especializada en ese estudio, y por lo tanto, la que puede ofrecer y en efecto ofrece más calidad para el perfeccionamiento de tales recursos.

En fin, lo recomendable es que se mejore el nivel y la calidad, y que se inculquen principios de ética y responsabilidad a aquellos que integran en este momento la administración, y partiendo de ahí se podrá renovar todo el engranaje público del país.

Básicamente la tarea de la ESAP es capacitar los Recursos Humanos al servicio del Estado.

Es la ESAP una entidad descentralizada, y como tal, goza de autonomía administrativa, patrimonio propio, autonomía financiera y personería jurídica.

Está adscrita al DASC y sus objetivos son muy precisos y específicos: Enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la Administración Pública, y especialmente la formación, adiestramiento y

perfeccionamiento de los actuales y futuros servidores públicos.

Para cumplir a cabalidad con los objetivos que se ha trazado, la ESAP cuenta con una organización muy sólida y completa: Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, Subdirección de Post-grado, Centro de Investigaciones en Administración Pública -CINAP-, Secretaría General y Oficina de Planeación.

Dirigen la ESAP un Consejo Directivo y un Director General.

La escuela ha venido desarrollando planes satisfactoriamente, pero dado que es la única institución de esa carácter que existe en Colombia, no se puede pretender que satisfaga totalmente las necesidades y exigencias de preparación y capacitación en todos los frentes.

Lógicamente que están los organismos que de una u otra manera cooperan con ella, como el DASC, con el cual, y ampliando sus labores y sus proyecciones, se daría aplicabilidad a las normas que establecen la incorporación de los Funcionarios Públicos a la Carrera Administrativa, teniendo como fundamento la capacitación, la equivalencia de títulos, etc.

Para lograr esos objetivos, funcionan en todo el país 10

unidades regionales de capacitación, incluyendo los territorios nacionales, de modo que los Funcionarios Públicos puedan perfeccionarse en todos los niveles, pero principalmente en el técnico, en el administrativo y en el operativo, lo que representa actualmente el 74.1% de funcionarios capacitados.

Esto lo hace la ESAP a través de las 11 áreas de capacitación, que son: Administración presupuestal y financiera; sistemas de dirección; administración educativa; administración y desarrollo municipales; administración de materiales; administración de personal; planeación y administración de proyectos; metodología de la investigación; administración rural y desarrollo comunitario; racionalización administrativa ; derecho constitucional y administrativo.

El adiestramiento no solo se lleva a las ciudades, sino que también se está realizando con aquellas personas que prestan sus servicios en el sector rural, gracias al convenio suscrito con la Fundación Frederick Naumann de Alemania, siendo este programa uno de los 60 mejores en el mundo, y si se quiere, el mejor.

Todo esto se ha podido llevar a cabo gracias a las inversiones y aportes de la Fundación Frederick Naumann y del Estado colombiano a través de la ESAP, sin los cuales no hubiera sido posible llegar a los municipios, y mucho

menos al sector rural ni a los indígenas, quienes también figuran en los programas de adiestramiento y capacitación.

2.2.1 Nivel Profesional

En el nivel profesional hay que destacar que la ESAP, a través de su Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, ha otorgado título de Administrador Público aproximadamente a 1500 funcionarios, los cuales tienen ya una visión más amplia y más cimentada y concreta de la realidad del país en todos los aspectos, de su problemática y de las necesidades de la Administración Pública.

A medida que esos funcionarios van saliendo de la escuela, y van ocupando cargos, lo cual significa un reto tanto para ellos como para la ESAP, -para ellos, pues los pone a prueba de lo que lograron y de lo que son capaces, y para la ESAP, pues es en ese momento cuando se sabe si es eficaz y bien encaminada la capacitación que ella ofrece-, tienen la oportunidad de demostrar su eficiencia en cada cargo ocupado o en cada función desempeñada por ellos.

Pero es en el momento de tomar decisiones y determinaciones, cuando se prueba si ese funcionario que salió de la ESAP tiene capacidades para desempeñar una tarea específica. Por eso es necesario, y así lo quiere y busca la Escuela, capacitar no solo teóricamente, en el

sentido de mostrarle al funcionario la realidad del país y de enseñarle cómo es la estructura organizativa del mismo, sino que debe situarse al funcionario en los problemas, en las coyunturas, en los afanes que a cada momento vive el país, para que así se logre una reacción eficaz y un perfeccionamiento en la formación.

De hecho se renovaría la Función Pública, pues bastaría con eso para conseguir que el Administrador que se está formando, sea tratado preferencialmente, en el sentido de que tendría prelación sobre los demás profesionales para entrar a servir al país, es decir, para ingresar a la Administración Pública, y se abandonaría el actual sistema de ingreso, basado principalmente en el compromiso electoral y la simple recomendación política, sin importar los conocimientos y aptitudes del sujeto en mención, lo que ha contribuido a aumentar la corrupción administrativa en la cual se halla sumido el país.

Con esto se quiere significar que no hay mayor obstáculo para una buena Administración Pública Nacional, que los intereses políticos y electorales, de los cuales se desprende la ineficiencia administrativa.

La ESAP en procura de orientar tales Recursos Humanos con mayor profesionalismo, considera que no bastan las áreas que ha creado y que, en efecto, viene desarrollando y

realizando, y por este motivo sigue en su afán por la buena formación de los Administradores Públicos, lo cual se ve reflejado en las nuevas áreas y carreras que ofrece, tal como es el caso de la Carrera de Tecnología en Administración Municipal, profesión muy necesaria entre nosotros, dado que, como antes lo dije, la práctica indica que para manejar los municipios, o no hay administradores buenos y calificados, o los que hay tal vez son muy pocos, o tal vez no son bien aprovechados, o bien puede ser que caigan en el clientelismo y la politiquería, lo cual indica, si así es, que no tienen una buena formación ética y moral.

Y es necesaria también porque en un municipio, base de toda la organización socio-política del Estado, las personas que están sirviendo al mismo a través, ya sea de las entidades descentralizadas o a través de los entes estatales directos, es decir los conductores del municipio, deben ser tan calificados, tan capaces y de tal manera formados, que, conociendo los problemas de cada municipio, los sepan llevar por el camino que garantice una mejor solución, y esto solo se logrará con la formación técnica y científica de los administradores. Porque son las decisiones tomadas por ellos las que determinan la prosperidad de nuestra Administración Pública.

También es digna de mención la planeada carrera de

Tecnología en Administración Judicial, pues este es otro campo que se encuentra abandonado y que, como toda nuestra administración en sentido general, está compuesto en su gran mayoría por elementos que aunque a veces tienen la voluntad y hacen los mejores esfuerzos, las más de las veces carecen de los conocimientos y de las calidades apropiadas para un buen manejo de esta rama.

Y es que los servidores públicos, como agentes del Estado, actúan en su nombre en todo momento, por lo tanto deben hacerlo de tal manera que con sus acciones se vea bien representada la soberanía estatal, y a la medida de las necesidades nacionales.

Porque es ese precisamente el afán de mejorar los servicios públicos : no solo mejorar la imagen, sino por medio de realizaciones dinámicas, lograr el bien de la comunidad, no el beneficio personal.

Y así como la Tecnología en Administración Municipal es necesaria, la de Administración Judicial no lo es menos, y sobre todo en estos momentos en los cuales la justicia está pasando por una de sus más grandes crisis, muy peligrosa para la estabilidad de nuestras instituciones. Porque para nadie es un secreto que el país entero, en sus diferentes estamentos, está necesitando con urgencia, y pidiendo una administración de justicia eficaz, pulcra, digna, una administración de justicia que sea suficiente

para satisfacer las necesidades nacionales de una manera íntegra.

Y tal vez sea más importante esta última carrera, porque toda la organización socio-político-económica, está montada sobre un andamiaje inmenso, cual es la justicia, ya que sin buenos administradores de justicia no sirve de nada que haya o no una buena administración municipal o un buen servicio en los demás ámbitos.

Con esta Carrera lo que se busca es la buena formación de los jueces en el sentido amplio de la palabra, para que en nuestro país la justicia sea, no solo más ágil, sino más cumplida, más pronta, más estricta, más eficaz, más acorde con todos los lineamientos que ella requiere y que, en efecto, tiene trazados. En una palabra, y valga la redundancia, una justicia justa.

En el aspecto de niveles de formación no deben escatimarse esfuerzos ni presupuestos, pues es siempre para beneficio del país.

Un claro ejemplo de esto es la ESAP, la cual en su desmedida lucha por formar nuevos recursos para el Estado, y por perfeccionar los que ya están sirviendo a éste, ha abierto además programas de Universidad a distancia, con miras a extenderlos a todo el país, en los cuales los sujetos en mención tendrán la oportunidad de servir al país por sus propios medios, directamente, tendrán no solo

alternativas de empleo, sino también de solución a sus problemas y a los de la comunidad en general.

Esto de la Universidad a distancia es un sistema muy práctico de descentralización de la educación, con el cual el país se acerca más al cumplimiento de las obligaciones que le competen -entre las cuales está la enseñanza-, y ayuda al rápido adiestramiento, ya que no es necesaria la presencia en el aula, sino que ofrece mayores facilidades y oportunidades de instrucción, siempre que, está por demás decirlo, haya un alto grado de responsabilidad en la persona del aprendiz, requisito indispensable en todo el que está sirviendo en estos momentos al Estado Colombiano, y en todo el que en un futuro lo pueda llegar a hacer, dejando en claro que, entre otras cosas, la responsabilidad es una característica inherente, o al menos así debe serlo, a todo ser humano.

Pero es evidente que la Universidad a distancia no tiene los ingredientes de la Universidad tradicional, pues está orientada de manera distinta al mismo fin y con iguales objetivos, pero con elementos, métodos y sistemas diferentes.

2.2.2 Nivel de Post-Grado

También la ESAP tiene programas a nivel de post-grado, con los cuales se tiende a una mayor y más completa

familiarización de los funcionarios públicos con sus funciones, con lo que constituye toda la Administración Pública en sus diversas etapas y características, para que en un momento determinado estos sepan qué solución conviene, qué opción es la más aconsejable en cada caso, y lo que es más importante, para que la relación servidor-particular se vaya estrechando cada vez más, gracias a la buena labor cumplida, pues es, y sobra decirlo, una necesidad y una regla lógica, que el servidor público debe observar siempre una conducta clara y pura, tanto en sus actos como en sus omisiones.

Y esto debe sentirse, debe ser a conciencia, pues es a toda la comunidad a quien se va a servir, y por ese motivo debe hacerse de buena forma no solo en el sentido cultural, sino también hablando en un sentido público.

Esa comunidad es nuestra nación misma, a la cual debemos nuestros respetos y nuestra lealtad, y con mayor razón quienes de una u otra forma están representando la Soberanía Nacional y los poderes y potestades del Estado. Esas personas tienen un múltiple compromiso: con el Estado, con la sociedad y con ellos mismos. Por eso se deben a sus funciones.

Indudablemente los servicios que se prestan a nivel nacional son muy superiores a los departamentales o municipales, ya que el Estado no alcanza a cubrir todos

los campos. Pero si se sigue adelante con el espíritu de descentralización que hoy encontramos, y si se capacita y organiza el personal encargado del manejo público en dichas divisiones, es muy probable que lleguemos a un verdadero cambio en la conducción de nuestras instituciones y a una extensión y fortalecimiento de los servicios públicos.

2.2.3 Asesorías

En cuanto a asesorías, la Escuela las presta a los Departamentos, Municipios, Institutos descentralizados y a todo el órgano gubernativo por medio del Centro de Investigaciones en Administración Pública.

Esto lo hace en todo lo referente a la capacitación, en cuestiones tan importantes como son la Administración de Personal, revisión de archivos y confirmación y vigilancia de hojas de vida, etc., para demostrar que esa capacitación que ofrece es para ser aprovechada al máximo, no para hacer alardes de algo intangible, ni con el único objetivo de asegurar un sueldo a los que a ella ingresen. Es en esto en lo que apoyan sus tesis los que afirman que tal capacitación no es un gasto que hace el Estado, sino una inversión que, si se sabe utilizar, sin duda alguna dará buenos frutos, como son la tecnificación, la modernización y la moralización de la Administración

Pública Colombiana.

Esto se reflejará más tarde en la imparcialidad de las decisiones tomadas, y en el correcto y formal desempeño de las atribuciones que ejerzan los funcionarios, así como en la eliminación de prácticas indebidas y abusos por parte de ellos.

En el país hay un inmenso potencial humano del cual se pueden obtener resultados óptimos, no solo para el país como ente político, sino para la comunidad como tal. Y es que si la comunidad se une y se organiza para participar real y efectivamente en la vida nacional, en la prestación de los servicios públicos, el desarrollo de las actividades públicas y el funcionamiento normal y racional de nuestras instituciones estaría más cerca de la realidad.

Una manera de aprovechar ese potencial, son las asesorías a entidades públicas, en las cuales pueden intervenir de manera directa tanto docentes como alumnos, método con el cual se familiarizarían los dos con las diferentes entidades, de modo que se especialicen y adquieran más y mayores capacidades en todos los campos.

Poniendo ésto en práctica, como se está haciendo en algunos establecimientos, se logrará el perfeccionamiento de la sociedad, del Estado como Persona Jurídica, y de la

prestación de los servicios públicos.

2.3 PROTECCION ESTATAL

En un Estado de Derecho como el nuestro, donde existe un intervencionismo como medio de agilización y dinamismo de la acción pública y privada, y como orientador de los principios humanos y del desarrollo de la organización social, donde el Estado tiene prerrogativas y potestades diferentes y superiores a las de los particulares, no pueden desconocerse los derechos de los ciudadanos, y por eso se les brinda una protección contra las arbitrariedades que puedan cometerse por parte de la administración.

Esa protección la brinda el Estado a través de controles que sirven de garantía al ciudadano, pues no permiten que se rompa la legalidad, el equilibrio existente entre las libertades y derechos consagrados en nuestra Carta, y las prerrogativas que, como órgano, como conjunto, tiene la Administración Pública.

Esto no solo se aplica para la realidad actual, del momento, sino a medida que se suceden los cambios causados por hechos sociales.

Pero un intervencionismo de Estado exige, requiere para su

realización efectiva, de la solidaridad y de la obediencia de los asociados. De otra manera no se logra su desarrollo integral.

El Estado protege a los coasociados, puede hacerlo, porque conoce sus necesidades y sus debilidades, e intenta concretarlas y satisfacerlas, pero no ilimitadamente, sino con ciertas y racionales restricciones para no caer en la anarquía ni en el despotismo, con una adecuada equidad y con un espíritu de libertad.

Esa protección se aprecia en las prohibiciones que hacen las leyes y demás normas jurídicas, prohibiciones que -y esto hay que comprenderlo muy bien-, son por el bien de la comunidad, y para la buena marcha de nuestras instituciones y de la sociedad.

También se observa esa protección en las libertades, pues en una democracia como la nuestra, lo lógico, natural y justo, es que se permitan ciertas actitudes y ciertas conductas que en ningún momento dañen la estructura de un país, sino por el contrario, lo fortalezcan y le den un carácter más acorde con su sistema.

Y es en ese momento cuando entra a operar la protección estatal, pues esas conductas permitidas, que a veces tienen la posibilidad de causar daño, están bajo la

vigilancia del Estado, a través de sus entidades.

De manera que si una conducta atenta contra derechos de particulares o de la sociedad en general, o de nuestras instituciones, o de cualquier orden nacional o sector jurídico, será castigada por la ley.

Se trata de una forma legal de protección, no con métodos rezagados, no por medio de la fuerza material, sino mediante normas de conducta y ordenamientos de carácter obligatorio.

3. VINCULACION Y RETIRO DE LA ADMINISTRACION

En este capítulo estudiaré la manera como una persona se vincula al sector público, cómo entra a hacer parte de ese engranaje que de uno u otro modo tiene en sus manos la responsabilidad de todo un país, pues es el centro de actividades nacionales, de él se desprenden todos los demás actos de la vida nacional y como tal tiene determinados modos de atraer y recibir personal, diversas exigencias para que tal personal ingrese a servir al Estado, y, obviamente, razones válidas y justificadas para hacer que deje de pertenecer a él.

Y es este sector, de cualquier ángulo que se le mire, tomando en consideración cualquier punto de vista, el que en primer lugar está obligado a cumplir al país como ente y como grupo de personas, para obtener una mejor y más eficaz prestación de todos los servicios que a él atañen.

Es por eso que un individuo puede entrar a hacer parte de la Administración de diferentes formas, adquiriendo siempre, claro está, la misma responsabilidad, pero también con las mismas garantías.

3.1 FORMAS DE VINCULACION CON LA ADMINISTRACION

Como lo dije anteriormente, los medios por los cuales una persona puede llegar a hacer parte de la estructura pública del país, son muchos y muy variados, por lo tanto, es necesario analizar cada uno tanto en sus características particulares, como en su aspecto global, viendo cada uno como una complejidad, y teniendo en cuenta que todos ellos, de una u otra manera, contribuyen grandiosamente a que nuestra administración pública se convierta poco a poco y con la colaboración de todos, en una buena, y -por qué no decirlo-, óptima administración. Es de anotar que esto de la naturaleza del vínculo, se analiza desde el punto de vista de la clase de organismo en el cual se desempeñan los distintos trabajadores de la Administración.

También vemos que dentro de esos vínculos hay excepciones. En este caso se tendrá en cuenta la naturaleza de la actividad desarrollada por los funcionarios en cada caso, y en su respectivo campo de trabajo.

3.1.1 Empleados de la Administración

Las diversas formas de vinculación a la Administración, no otorgan a todas las personas vinculadas de una u otra forma, la calidad o el carácter de Empleados de la

Administración, entendiéndose por ésta la totalidad de las relaciones del Estado con los particulares a su servicio, sin importar la rama de donde provengan, ni el lugar o sector dentro del cual se desempeñen, sea Nacional, Departamental o Municipal, por citar solamente los tres sectores básicos.

Y es que la normatividad que regula las relaciones del Estado con sus servidores del orden Nacional, no es la misma que la de los Departamentales o Municipales, porque cada sector tiene sus propias necesidades, unas mayores que otras, y su propia conformación, que en todos los casos será diferente hasta el punto que no es dable siquiera compararlas.

Las tareas a cumplir en el orden Nacional, lógicamente son de mayor entidad y más complejas aunque de la misma importancia, que las Departamentales, lo que a su vez sucede con éstas y las municipales, y así sucesivamente.

El artículo 5o. del decreto 3135 de 1968, regula la clasificación de los Empleados Oficiales : "Art. 5o. Empleados públicos y trabajadores oficiales. Las personas que prestan sus servicios en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos son empleados públicos; sin

embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo.

Las personas que prestan sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, son trabajadores oficiales; sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos."

3.1.1.1 Empleados Públicos

Están vinculados por la modalidad estatutaria, mediante una relación legal y reglamentaria, que se hace manifiesta con el acto de nombramiento y la posesión del empleado en el cargo respectivo.

Esto significa que en esos dos momentos, el del nombramiento y el de la posesión, quedan tanto el empleado como el empleador, que en este caso es la Administración, comprometidos a respetar las condiciones en que han quedado vinculados, pues no tienen derecho a discutirlos ya que están establecidas previamente para todo empleado público, y todo el que se vincula a la Administración, lo

hace con pleno conocimiento de tal situación, y, como cualquier particular frente a ella, solo tiene la posibilidad, más que el derecho, de presentar peticiones respetuosas a la autoridad.

Entonces, como claramente se desprende de su denominación y de lo explicado con anterioridad, el régimen que los cobija es de Derecho Público, y los conflictos que surjan como consecuencia lógica de esa relación, y como resultado de ella, serán de conocimiento de la Justicia Especial, es decir, de lo Contencioso - Administrativo.

Los decretos 1950 de 1973, artículo 3o. y 3135 de 1968, artículo 5o., del mismo tenor, determinan quiénes son empleados públicos, como lo vimos anteriormente.

También se consideran como empleados públicos las personas que presten sus servicios en Sociedades de Economía Mixta que tengan capital de la Nación en una proporción igual o superior al 90% del capital social, y que además ejerzán funciones de confianza y manejo específicamente determinadas en los estatutos respectivos.

Sabido es, que la participación del Estado en una Sociedad de Economía Mixta, está determinada por su capital dentro de ella, y en este caso hablamos del 90%, es decir, tiene denominación de Sociedad de Economía Mixta, pero se somete al régimen previsto para las Empresas Industriales y

Comerciales del Estado, en cuanto el régimen sea compatible con la naturaleza societaria que adopten.

3.1.1.2 Trabajadores Oficiales

Estos, a diferencia de los anteriores, están vinculados más indirectamente a la Administración, por medio de la modalidad contractual-laboral.

Al hablar de esto, inmediatamente tenemos que pensar en un contrato de trabajo; y es ésta la forma de vinculación, aunque no con un patrono particular, sino con la Administración.

Pero aun cuando es con ella, siendo un contrato, están las partes en posibilidad de discutir las condiciones en que se va a prestar el servicio, pues el contrato establece sólo el mínimo de garantías, es decir, que pueden aumentarse pero en ningún momento disminuirse.

Es aplicable a ellos, por regla general, el régimen de Derecho Privado, existiendo algunas disposiciones de Derecho Público que los cobijan, tal como los decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969 sobre régimen prestacional.

Los decretos 3135 de 1968 y 1950 de 1973 dicen que son trabajadores oficiales las siguientes personas:

- Aquellas que prestan sus servicios en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias, en actividades de construcción y sostenimiento de obras públicas.

- Las que lo hacen en Establecimientos Públicos, en actividades de construcción y mantenimiento de obras públicas y otras actividades señaladas en los estatutos.

- Las que prestan servicios en Empresas Industriales y Comerciales del Estado, excepción hecha de las que desempeñan cargos de dirección o confianza.

- Como en el caso anterior, también se puede hablar de trabajadores oficiales en el caso de personas que hacen parte de Sociedades de Economía Mixta que tengan capital público igual o superior al 50% y menor del 90% del capital social, o que tengan un capital público igual o superior al 90% del capital social, en labores que no sean de confianza y dirección.

3.1.1.3 Funcionarios de Seguridad Social

Es conveniente hacer un poco de historia en este punto para poder tratar luego lo concerniente a los mencionados funcionarios.

Se parte de la ley 90 de 1946, creadora del ICSS, y el Decreto-Ley 2324 de 1948 relativo básicamente al régimen de administración de personal, que sitúa a los empleados y obreros del ISS como trabajadores particulares.

En la exposición de motivos del proyecto de la mencionada Ley 90 de 1946, presentado al Congreso el 26 de Julio de 1945 por el entonces Ministro de Trabajo Adán Arriaga Andrade, se lee que el sistema de seguros sociales no es nuevo ni en nuestro país ni en muchos otros, variando las cifras o los porcentajes de uno a otro. Ni siquiera es la primera vez que se piensa en él como solución a la problemática surgida en las relaciones sociales Empresa (patrono) - trabajador, pues desde 1937 se viene proponiendo una y otra vez, siendo objetado en cada oportunidad por el gobierno.

Tiempo después de una cadena de iniciativas y discusiones, surgió la Ley 6a. de 1945.

Consagra la exposición de motivos las diferentes ventajas observadas en el momento a la institución del seguro social con respecto a las prestaciones patronales, sistema vigente en Colombia.

Se pregunta el Doctor Adán Arriaga Andrade las causas por las cuales, siendo más ventajoso el sistema del seguro social, se adoptó el de prestaciones patronales.

Anota que la Ley 6a. de 1945 trata principalmente lo relacionado con contrato individual de trabajo y todo lo

que él conlleva, enganches y convenciones colectivas, sindicatos y conflictos colectivos, jurisdicción del trabajo, etc., y en un segundo plano se refiere a lo relativo a prestaciones sociales y seguro social obligatorio.

También anota que el sistema de seguro social requiere de un proceso largo y complicado, y el malestar social es un hecho que por afectar a gran parte de trabajadores asalariados, necesita soluciones radicales e inmediatas.

Viendo eso, el gobierno tuvo y tiene el firme propósito de devolver a los trabajadores la confianza en la ley, y en términos generales en la justicia colombiana.

El proyecto en sí tiene determinadas características que, en pocas palabras se pueden resumir así: Plantea la creación de un ente privado, con el fin de evitarle la influencia política y sus cambios debidos a conveniencias de la misma índole.

Lo propone como amparo a todos los trabajadores sin excepción, en casos de enfermedad, maternidad, invalidez, desempleo, vejez y muerte del asegurado, y enfermedad y maternidad de su familia. Su aplicación sería dosificada de acuerdo con el sector y el caso específico.

De otro lado, dice que sería una actividad descentralizada, con lo cual se ahorraría tiempo y trámites en ciertos casos según su gravedad y urgencia, y así se estaría cumpliendo con la política general de

descentralización.

La parte administrativa sería compartida por el gobierno, el patrono y el trabajador.

Por último, se da libertad a los patronos para que, en casos especiales, se constituyan en aseguradores de sus trabajadores, si tienen capacidad económica para hacerlo.

De todo lo anterior, surgió como consecuencia, y poco más de un año después, la Ley 90 de 1946, por la cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales.

Posteriormente a la reforma de 1960, el Consejo de Estado fué consultado sobre diversos aspectos tales como la aplicación de los principios consagrados en los decretos leyes 550 y 1732 de 1960 al ISS, pues en efecto existían - y existen aún- dudas sobre la calidad que ostenta el Instituto en el marco administrativo nacional. Consulta que fué respondida por el Consejo de Estado de manera clara, reconociendo una vez más que el ISS es un establecimiento de derecho social, y las personas vinculadas a él, lo están mediante un contrato de trabajo. A raíz de la reforma administrativa de 1968, fué nuevamente consultado el Consejo de Estado sobre el carácter del Instituto, pues las dudas aún no se habían despejado.

Haré un breve análisis tanto del concepto del Consejo de Estado, como del único salvamento de voto.

En el primero se le reconoce el carácter de entidad descentralizada de Derecho social al Instituto de Seguros Sociales, con capacidad para manejarse como una empresa privada y, por ende, de realizar contrataciones colectivas; y por otro lado, quienes prestan sus servicios en él, son vinculados mediante contrato de trabajo, aplicándoseles las normas correspondientes. Además, desempeñándose, como sucede, en una entidad estatal (especial), se entiende que hacen parte del sector oficial, con todo lo que ello conlleva. Estas personas al servicio del Instituto, tienen una imposición legal y es que son afiliados forzosos al mismo.

De otra parte, el contenido del salvamento de voto del consejero Alberto Hernández Mora, dice en esencia que el ISS es un establecimiento público que toma el nombre de entidad autónoma de derecho social gracias a la actividad que cumple. Como tal, es libre de determinar la situación del personal a su servicio, quedando margen para que si no dicta un estatuto especial de personal, éste se rija por el Código Sustantivo del Trabajo y por las convenciones vigentes.

Por último, respecto al punto de si son o no trabajadores del Estado, y más exactamente, si es aplicable a ellos la

acumulación del tiempo de servicio, y teniendo en cuenta la reforma de 1968, se remite para el caso al decreto 2324 de 1948, que en su artículo 4o. dice: "Los empleados y obreros del Instituto y de las cajas seccionales serán trabajadores particulares y gozarán de los consiguientes derechos y prestaciones sociales. No les serán aplicables las normas legales sobre incompatibilidades, sobre carrera administrativa, ni ninguna otra referente a los trabajadores del Estado y demás entidades de Derecho Público."

Aclara que no se puede desconocer la calidad de Establecimiento Público del Instituto, como tampoco el régimen aplicable al personal a su servicio, que, indudablemente y por excepción, es de derecho privado.

Más tarde la Ley 20 de 1970 dió facultades para expedir el Decreto extraordinario 433 de 1971, que reorganiza el ISS y lo define como una entidad de derecho social con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio e independiente, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, características propias de las entidades descentralizadas.

La ley 12 de 1977, confirió facultades extraordinarias al gobierno para reorganizar los Seguros Sociales, pues existía una situación de conflicto entre los trabajadores de esta entidad y la Administración.

Nació como consecuencia de esas facultades, el decreto

1651 de 1977, el cual regula la administración de personal en el Instituto de Seguros Sociales, y en el artículo 3o. clasifica así a los empleados : empleados públicos, funcionarios de seguridad social y trabajadores oficiales. De manera que es ésta otra forma de vinculación de los empleados que pertenecen a la administración.

Dice el artículo 3o. del citado decreto: "Serán empleados públicos de libre nombramiento y remoción, el Director General del Instituto, el Secretario General, los Subdirectores y los Gerentes seccionales de la entidad. Tales empleados se sujetarán a las normas generales que rigen para los funcionarios de la rama ejecutiva del poder público.

Las demás personas naturales que desempeñen las funciones de que trata el artículo precedente, se denominarán funcionarios de seguridad social, con excepción de las personas que cumplan las funciones relacionadas con las siguientes actividades, que serán trabajadores oficiales: aseo, jardinería, electricidad, mecánica, cocina, celaduría, lavandería, costura, planchado de ropa y transporte.

Los funcionarios de seguridad social estarán vinculados a la Administración por una relación legal y reglamentaria de naturaleza especial, que les confiere el derecho a celebrar colectivamente con el Instituto convenciones para

modificar las asignaciones básicas de sus cargos."

Se concluye entonces que los funcionarios de seguridad social tienen un carácter mixto en este sentido :

1.- Se vinculan a la Administración por una relación legal y reglamentaria, lo cual es característico de los empleados públicos ;

2.- Esa vinculación es especial, pues tienen derecho a celebrar convenciones colectivas con el ISS para negociar las asignaciones básicas de sus cargos, características de los trabajadores oficiales.

Complementan el decreto 1651 de 1977, en cuanto al régimen jurídico aplicable, los decretos 1652 y 1653 del mismo año.

3.1.2 Auxiliares de la Administración

Genéricamente son aquellas personas que prestan servicios ocasionales o temporales a la Administración, tal como es el caso de peritos, jurados de conciencia, jurados de votación, técnicos y obreros.

Como antes anoté no todas las personas que trabajan para

la Administración o con ella, adquieren el carácter de empleados de la Administración.

Esto se puede apreciar en esta clase de empleados, que aunque sirven a la Administración, debido a la corta duración del servicio, no llegan a ser llamados Empleados de la Administración.

3.1.2.1 Contratistas

Se encuentran en esta clasificación las personas que prestan servicios a la Administración, no vinculados a ella por medio de un acto administrativo como lo es el nombramiento, caso de la modalidad estatutaria, ni por un contrato laboral, que es el caso de la modalidad contractual-laboral, sino con fundamento en un contrato diferente del de trabajo, lo cual da motivo a que el régimen que los cobija y las relaciones que los unen, no sean de carácter laboral, sino que se rigen por reglamentaciones especiales sobre este punto.

Entre todas las personas que prestan servicios a la Administración, vinculadas por una u otra modalidad, tenemos aquellos que se vinculan por un contrato administrativo de prestación de servicios para permanecer temporalmente dentro del sector público, las cuales son

llamadas Contratistas Independientes.

El contrato antes mencionado tiene lugar en casos de labores pasajeras o transitorias.

Así nos enseña el artículo 7o. del decreto 1950 de 1973: "En ningún caso podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente."

Y el decreto 749 de 1976 exige, para que pueda realizarse dicho contrato, prueba de la incapacidad de la entidad para atender el servicio que se pretende contratar, con su personal de planta.

El decreto 222 de 1983 o Nuevo Estatuto de Contratación Nacional, en sus artículos 163 y siguientes, trata del contrato de prestación de servicios.

Dice el decreto: "ART.163.- De la definición del contrato de prestación de servicios.- Para los efectos del presente estatuto, se entiende por contrato de prestación de servicios, el celebrado con personas naturales o jurídicas para desarrollar actividades relacionadas con la atención de los negocios o el cumplimiento de las funciones que se hallan a cargo de la entidad contratante, cuando las mismas no puedan cumplirse con personal de planta.

No podrá celebrarse esta clase de contratos para el

ejercicio de funciones administrativas, salvo autorización expresa de la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia o de la dependencia que haga sus veces.

Se entiende por funciones administrativas aquellas que sean similares a las que estén asignadas, en todo o en parte, a uno o varios empleos de planta de la entidad contratante.

ART. 164.- De las clases de contratos de prestación de servicios.- Son contratos de prestación de servicios, entre otros, los de asesoría de cualquier clase, representación judicial, rendición de conceptos, servicios de salud distintos de los que celebren las entidades de previsión social, edición, publicidad, sistemas de información y servicios de procesamiento de datos, agenciamiento de aduanas, vigilancia, aseo, mantenimiento y reparación de maquinaria, equipos, instalaciones y similares.

Los contratos de consultoría no quedan sujetos a las normas de este capítulo.

ART. 165.- De los contratos de prestación de servicios de carácter técnico o científico.- Los contratos de

prestación de servicios también podrán celebrarse con personas naturales o jurídicas con el fin de obtener y aprovechar conocimientos y aptitudes especiales de carácter técnico o científico.

Estos contratos no podrán celebrarse por un término superior a cinco (5) años, incluidas las prórrogas, si las hubiere.

ART. 167.- De la remuneración a las personas naturales.- Las personas naturales vinculadas por contrato de prestación de servicio solo tendrán derecho a los emolumentos expresamente convenidos. En ningún caso podrá pactarse el pago de prestaciones sociales.

ART. 168.- De los contratos de trabajo.- Para los efectos del presente estatuto, no se consideran contratos de prestación de servicios los de trabajo. c.s.t.37 ss."

3.1.2.2 Supernumerarios

Son personas que pueden ser vinculadas por necesidad del servicio para suplir las vacancias temporales de los empleados públicos, de lo cual se deduce que su vinculación es meramente transitoria.

77

El decreto 1042 de 1978 en su artículo 83 consagra lo atinente a esta clase de empleados: " Art. 83. De los supernumerarios. Para suplir las vacantes temporales de los empleados públicos en caso de licencias o vacaciones, podrá vincularse personal supernumerario.

También podrán vincularse supernumerarios para desarrollar actividades de carácter netamente transitorio.

En ningún caso la vinculación de un supernumerario excederá el término de tres meses, salvo autorización especial del gobierno cuando se trate de actividades que por su naturaleza requieran personal transitorio por períodos superiores.

La remuneración de los supernumerarios se fijará de acuerdo con las escalas de remuneración establecidas en el presente decreto, según las funciones que deban desarrollarse.

Cuando la vinculación de personal supernumerario no exceda el término de tres meses, no habrá lugar al reconocimiento de prestaciones sociales. Sin embargo, las entidades deberán suministrar al personal supernumerario atención médica en caso de enfermedad o accidente de trabajo.

La vinculación de supernumerarios se hará mediante

resolución administrativa en la cual deberá constar expresamente el término durante el cual se prestarán los servicios y la asignación que vaya a pagarse."

3.1.2.3 Vinculación mediante Resolución de Reconocimiento

Es una forma sui generis de vinculación, y procede cuando el servicio que se va a prestar es demasiado corto, razón suficiente para deducir que no amerita la elaboración de un contrato escrito, por lo tanto, el régimen que se les da es el de los contratos Administrativos, ya que se consideran contratos administrativos presuntos, lo que se puede concluir de la lectura del decreto 294 de 1973, artículo 168, que dice: "Los reglamentos determinarán las cuantías en razón de las cuales los contratos celebrados en nombre del Estado deben constar por escrito, reconocerse por resolución o exigirse requisito de certificado de reserva."

3.1.2.4 Miembros de Juntas, Consejos o Comisiones

Estas personas son escogidas por el gobierno o por corporaciones públicas teniendo en cuenta una serie de requisitos que no es del caso analizar, ya que pertenecen a otros campos. Pero bien vale recordar, aunque hace poco lo anoté, que no todas las personas que de una u otra

forma sirvan al Estado o le colaboren - ya sea aportando sus conocimientos o sus experiencias, o su trabajo real y efectivo y su labor práctica-, adquieren por ese hecho el status de funcionarios públicos o de empleados de la Administración , sea cual fuere la denominación que se les dé.

51494

Pues bien, las personas designadas para desempeñar tales cargos, no tienen la calidad de funcionarios públicos. Tanto es así, que se rigen en todas sus actuaciones con respecto a la materia en estudio, por normas diferentes, tal como lo establecen los decretos 2400 de 1968, artículo 3o., párrafo 2o., y 1950 de 1973, artículo 5o. Decreto 2400 de 1968, Art. 3o.- Párrafo 2o.- " Las personas a quienes el gobierno o las corporaciones públicas confieran su representación en las juntas directivas de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, o los miembros de juntas, consejos o comisiones no tienen por ese solo hecho el carácter de funcionarios públicos. Su nombramiento y remoción se rigen por las disposiciones especiales relativas a esas entidades."

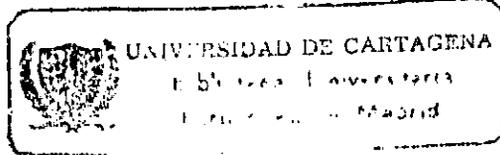
Decreto 1950 de 1973, Art. 5o.- "Las personas a quienes el gobierno o las corporaciones públicas confieran su

representación en las juntas directivas de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, o los miembros de las juntas, consejos o comisiones no tienen por ese solo hecho el carácter de funcionarios públicos. Su responsabilidad, lo mismo que sus incompatibilidades e inhabilidades, se regirán por las leyes."

Es importante destacar que las normas que venían rigiendo sobre inhabilidades, prohibiciones e incompatibilidades de los mencionados funcionarios, fueron modificadas y ampliadas por el decreto 128 de 1976, expedido con base en las facultades extraordinarias que confirió al Presidente de la República la ley 28 de 1974.

Dicho decreto es el Estatuto de inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidades de los miembros de las Juntas Directivas de las entidades descentralizadas y de los representantes legales de éstas.

El decreto dice en su texto: "Art. 10. Del campo de aplicación. Las normas del presente Decreto son aplicables a los miembros de las Juntas o Consejos Directivos de los Establecimientos Públicos, de las Empresas Industriales o Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía



Mixta en las que la Nación o sus entidades posean el 90% o más de su capital social, y a los Gerentes, Directores o Presidentes de dichos organismos.

Las expresiones "miembros de Juntas o Consejos", "Gerentes o Directores" y "Sector Administrativo" que se utilizan en el presente Decreto se refieren a las personas y funcionarios citados en el inciso anterior y al conjunto de organismos que integran cada uno de los Ministerios y Departamentos Administrativos con las entidades que les están adscritas o vinculadas.

Art. 2o. De los deberes de los miembros de las Juntas y de los Gerentes o Directores. Además de los que les señalen otras normas, son deberes de los miembros de las Juntas o Consejos y de los Gerentes o Directores: 1o. Respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y los estatutos de la entidad;

2o. Desempeñar sus funciones con eficiencia e imparcialidad;

3o. Guardar en reserva los asuntos que conozcan en razón de sus funciones y que por su naturaleza no deban divulgarse.

Art. 3o. De quiénes no pueden ser elegidos o designados miembros de Juntas o Consejeros, Gerentes o Directores. Además de los impedimentos o inhabilidades que consagren

las disposiciones vigentes, no podrán ser elegidos miembros de Juntas o Consejos Directivos, ni Gerentes o Directores, quienes: a. Se hallen en interdicción judicial; b. Hubieren sido condenados por delitos contra la administración pública, la administración de justicia o la fe pública, o condenados a pena privativa de la libertad por cualquier delito, exceptuados los culposos y los políticos; c. Se encuentren suspendidos en el ejercicio de su profesión o lo hubieren sido por falta grave o se hallen excluidos de ella; d. Como empleados públicos de cualquier orden hubieren sido suspendidos por dos veces o destituidos; e. Se hallaren en los grados de parentesco previstos en el art. 8o. de este decreto; f. Durante el año anterior a la fecha de su nombramiento hubieren ejercido el control fiscal en la respectiva entidad.

Art. 4o. De las prohibiciones a los funcionarios de la Contraloría. No podrán hacer parte de las Juntas a que se refiere el presente Decreto quienes sean funcionarios o empleados de la Contraloría General de la República, excepción hecha de quienes por estatutos u otras normas asistan a los mismos con derecho a voz pero no a voto.

Art. 5o. Del número de Juntas o Consejos a que pueden asistir los particulares. Los particulares no podrán ser

miembros de más de dos Juntas o Consejos Directivos de las entidades a que se refiere el presente Decreto.

Art. 6o. De los delegados oficiales ante las Juntas o Consejos. Los Ministros, Jefes de Departamento Administrativo y demás autoridades nacionales que puedan acreditar delegados suyos para formar parte de Juntas o Consejos Directivos lo harán mediante la designación de funcionarios de sus correspondientes reparticiones administrativas o de organismos adscritos o vinculados a su despacho.

Cuando se trate de Juntas de entidades cuyo domicilio no sea la ciudad de Bogotá o de Consejos seccionales o locales, designarán a las personas a que se refiere el inciso anterior o a funcionarios del Departamento o de organismos adscritos o vinculados a éste, previa consulta con el respectivo Gobernador.

Art. 7o. De quiénes pueden ser delegados oficiales. Los Ministros y Jefes de Departamento Administrativo solo podrán delegar su asistencia a las Juntas o Consejos que por mandato de la ley deban presidir, en los Vice-Ministros, Gobernadores, Gerentes o Directores de entidades descentralizadas, Subjefes de Departamento, Secretarios Generales, Superintendentes, Directores

Generales y Jefes de Unidad.

Las demás delegaciones que hagan solo podrán recaer en los funcionarios a que se refiere el inciso anterior y en los Jefes de Oficina o de División, Asesores y Consejeros.

En todo caso la delegación se hará mediante resolución que se comunicará a la respectiva entidad.

Art. 8o. De las inhabilidades por razón del parentesco. Los miembros de las Juntas o Consejos Directivos no podrán hallarse entre sí ni con el Gerente o Director de la respectiva entidad, dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Habrá lugar a modificar la última elección o designación que se hubiere hecho, si con ello se violó la regla aquí consignada.

Art. 9o. De las prohibiciones para los miembros de las Juntas y para los Gerentes o Directores. Además de las prohibiciones contenidas en otras normas, los miembros de las Juntas y los Gerentes o Directores no podrán:

1o. Aceptar, sin permiso del Gobierno, cargos, mercedes, invitaciones o cualquier clase de prebendas provenientes de entidades o gobiernos extranjeros;

2o. Solicitar o recibir, directamente o por interpuesta persona, gratificaciones, dádivas o recompensas como retribución por actos inherentes a su cargo;

3o. Solicitar o aceptar comisiones en dinero o en especie por concepto de adquisición de bienes y servicios para el organismo.

Quien viole las disposiciones establecidas en este artículo será destituido.

Art. 10. De la prohibición de prestar servicios profesionales. Los miembros de las Juntas o Consejos, durante el ejercicio de sus funciones y durante el año siguiente a su retiro, y los Gerentes o Directores, dentro del periodo últimamente señalado, no podrán prestar sus servicios profesionales en la entidad en la cual actúan o actuaron ni en las que hagan parte del sector administrativo al que aquella pertenece.

Art. 11. De la prohibición de designar familiares. Las Juntas y los Gerentes o Directores no podrán designar para empleos en la respectiva entidad a quienes fueren cónyuges de los miembros de aquellas o de éstos o se hallaren con los mismos dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Art. 12. De la prohibición de actuar en contra de la Nación. No podrán ejercer la profesión de abogado contra las entidades del respectivo sector administrativo, quienes hagan parte de las Juntas o Consejos a que se

86

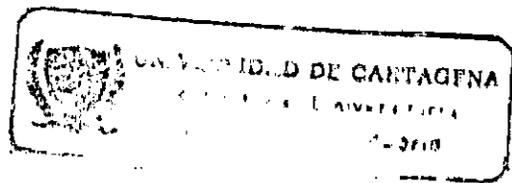
refiere el presente Decreto, a menos que se trate de la defensa de sus propios intereses o de las de su cónyuge e hijos menores.

Art. 13. De la remuneración de los empleados públicos por su asistencia a Juntas o Consejos. Los empleados o funcionarios públicos no podrán recibir remuneración por más de dos Juntas o Consejos Directivos de que formen parte en virtud de mandato legal o por delegación.

Art. 14. De las incompatibilidades de los miembros de las Juntas y de los Gerentes o Directores. Los miembros de las Juntas o Consejos Directivos y los Gerentes o Directores no podrán, en relación con la entidad a la que prestan sus servicios y con las que hagan parte del sector administrativo al cual pertenece aquella:

- a. Celebrar por sí o por interpuesta persona contrato alguno;
- b. Gestionar negocios propios o ajenos, salvo cuando contra ellos se entablen acciones por dichas entidades o se trate de reclamos por el cobro de impuestos o tasas que se hagan a los mismos, a su cónyuge o a sus hijos menores, o del cobro de prestaciones y salarios propios.

Las prohibiciones contenidas en el presente artículo regirán durante el ejercicio de las funciones y dentro del



87

año siguiente al retiro de la entidad.

Tampoco podrán las mismas personas intervenir, por ningún motivo y en ningún tiempo, en negocios que hubieren conocido o adelantado durante el desempeño de sus funciones.

No queda cobijado por las incompatibilidades de que trata el presente artículo el uso que se haga de los bienes o servicios que la respectiva entidad ofrezca al público bajo condiciones comunes a quienes los soliciten.

Quienes como funcionarios o miembros de las Juntas o Consejos Directivos de los organismos a que se refiere este artículo admitieren la intervención de cualquier persona afectada por las prohibiciones que en él se consagran, incurrirán en mala conducta y deberán ser sancionados de acuerdo con la ley.

Art. 15. Aplicabilidad de las normas penales a los miembros de las Juntas. Por cuanto ejercen funciones públicas y se hallan encargados de la prestación de un servicio público y del manejo de fondos o rentas oficiales, a los miembros de las Juntas o Consejos que no tienen por este hecho la calidad de empleados públicos, les son aplicables las disposiciones del Título III del

Código Penal sobre "Delitos contra la Administración Pública". A quienes si tengan la calidad de funcionarios o empleados públicos, se aplicarán las disposiciones penales previstas para éstos.

Art. 16. De la celebración indebida de contratos. Los Gerentes o Directores que, en ejercicio de sus funciones, celebren contratos con personas que se hallen inhabilitadas para ello por la Constitución o la ley, serán sancionados con la destitución.

La misma sanción se aplicará cuando el contrato se celebre con un pariente, dentro del segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad o civil, o con un socio, en sociedad distinta de la anónima, de quien designó al respectivo Gerente o Director.

Art. 17. Del tráfico de influencias. Los miembros de las Juntas Directivas y los Gerentes o Directores que, con ocasión del ejercicio de sus funciones, ilícitamente reciban o hagan dar o prometer dinero u otra utilidad para sí o para un tercero, serán destituidos y no podrán en adelante desempeñar cargos públicos.

Art. 18. De la responsabilidad por revelación de secretos. Los miembros de las Juntas o Consejos que den a conocer documentos o noticias que deben mantener en secreto, por

ese solo hecho serán destituidos y no podrán en adelante desempeñar cargos públicos.

Art. 19. Del abuso de funciones. Los miembros de las Juntas o Consejos y los Gerentes o Directores que, valiéndose de su cargo, ejecuten funciones públicas distintas de las que legalmente les corresponden, serán destituidos y no podrán en adelante desempeñar cargos públicos.

Art. 20. De la imposición de sanciones. Las sanciones previstas en este Decreto, serán aplicadas por la autoridad que hizo la designación o el nombramiento, una vez establecidos los hechos que den lugar a las mismas. Directamente o mediante un funcionario de su dependencia, la autoridad nominadora hará las averiguaciones pertinentes o adelantará la investigación a que hubiere lugar.

Art. 21. De las sanciones a los empleados que asisten a las Juntas. Cuando conforme al presente Decreto fuere destituido un miembro de una Junta o Consejo que fuere funcionario público y asistiere a la misma por mandato legal o por delegación, dicha sanción implica también la pérdida del empleo o cargo que desempeña.

Art. 22. De la aplicación de otras sanciones. Las sanciones previstas en el presente Decreto se aplicarán sin perjuicio de las demás establecidas en otras disposiciones para los mismos hechos.

Art. 23. De la aplicación de otras normas. Las inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidades establecidas en el presente Decreto se consagran sin perjuicio de las previstas en otras disposiciones para las mismas personas o funcionarios."

3.2 REGIMEN DE INGRESO A LA ADMINISTRACION PUBLICA

Al estudiar este tema, vemos que está íntimamente relacionado con la clasificación que existe de los empleos y de los empleados públicos en : de libre nombramiento y remoción y de carrera.

En un sistema organizado, donde lógicamente existe la división de funciones y la especialización en determinadas tareas que se tienen que cumplir cabal e idóneamente, es casi que una condición sine qua non, que esté establecida una serie de requisitos básicos que deben llenar los aspirantes, para así conocer sus aptitudes y permitir su ingreso a la Administración.

Es así como vemos que en cada entidad o en cada organismo las exigencias varían de acuerdo con las tareas a

desempeñar, es decir, de acuerdo con el objetivo o las finalidades de éste, lo cual no quiere decir que en unos casos sean más fáciles de cumplir tales condiciones que en otros, ni más importantes, pues sea cual fuere el ente administrativo a proveer, siempre tendrán que cumplirse todos los requisitos exigidos.

Los aspirantes a posiciones públicas, deben ser personas idóneas, reunir ciertas condiciones, las cuales son exigidas -o al menos así debe serlo-, para entrar a formar parte del rol administrativo del país.

Se entiende que el proceso de adiestramiento de personal contribuye plena y permanentemente al nacimiento unas veces y al mantenimiento otras, de tales requisitos y cualidades.

Sabido es que nuestro sistema de gobierno es democrático, en él deben los ciudadanos intervenir en la vida de la Nación, sin interesar su clase o estrato social, pero sí sus niveles de conocimientos y su competencia, pues de lo contrario, y así sucede, el Estado no funciona y menos podrá satisfacer las necesidades del pueblo.

La selección de personal ha sido siempre un medio de disponer de Recursos Humanos capaces de desarrollar una determinada actividad en el seno de una organización. Se constituye por tanto en una herramienta, en un instrumento básico para que exista y se mantenga una coherencia necesaria y justa entre los particulares que integran la

comunidad, la estructura de la Administración Pública con sus funciones a desempeñar, y la manera de llevar a cabo las mismas.

3.2.1 Requisitos Generales

Como su nombre lo indica, son exigencias comunes para todos los cargos de la Administración.

Pero no por esa razón se convierten en las únicas, pues de todas maneras habrá en cada uno de los órganos de la Administración requerimientos específicos, determinados, los cuales irán de acuerdo con la clase de entidad de que se trate.

De ellos nos habla el decreto 2400 de 1968, artículo 4o., que a la letra dice: "Art. 4o. Para ejercer un empleo en la rama ejecutiva del poder público, se requiere :

- a) Comprobar que se poseen las calidades exigidas para su desempeño, la aptitud física para el mismo, y hallarse a paz y salvo con el tesoro nacional, todo de acuerdo con los reglamentos respectivos;
- b) Tener definida la situación militar;
- c) Poseer certificado de autoridad competente sobre no interdicción del ejercicio de los derechos y funciones públicas; no haber sido condenado a pena principal de presidio o prisión, salvo que la condena haya sido

motivada tan solo por un hecho culposo, ni haber sido retirado del servicio por destitución, en cuyo caso en el acto administrativo que imponga la sanción se determinará el tiempo de inhabilidad, que no podrá ser mayor de un año;

- d) Ser nombrado por autoridad competente; y
- e) Tomar posesión y prestar juramento de cumplir la Constitución, las leyes y las funciones del empleo."

También se refiere a ésto, el decreto 1950 de 1973, en su artículo 25: "Art. 25. Para ejercer un empleo de la rama ejecutiva del poder público se requiere:

- a) Reunir las calidades que la Constitución, la ley, los reglamentos y los manuales de funciones exijan para el desempeño del empleo;
- b) No encontrarse en periodo de inhabilitación como consecuencia de una destitución;
- c) No estar gozando de pensión o ser mayor de 65 años, con excepción de los casos a que se refieren los arts. 121 y 122 del presente decreto;
- d) No encontrarse en interdicción para el ejercicio de funciones públicas;
- e) No haber sido condenado a pena de presidio o prisión, excepto por delitos culposos, y
- f) Ser designado regularmente y tomar posesión.

Parágrafo. La entidad nominadora solicitará al

Departamento Administrativo del Servicio Civil, informe sobre si ha pertenecido a la Administración y sus antecedentes."

Como se puede observar en esos decretos, las condiciones requeridas no hacen referencia a determinado organismo, ya que se deben cumplir en todos los casos en que se vaya a ingresar al sector público.

3.2.2 Requisitos Especificos

Al igual que se necesita reunir ciertas condiciones para entrar a la Administración cualquiera que sea el cargo a desempeñar, para cada empleo en particular hay exigencias especificas, que de no llenarse, se sobreentiende que el individuo no es apto, que no está calificado para cumplir con las obligaciones que le demanda el cargo.

Estas condiciones particulares pertenecientes a cada cargo, se encuentran en la Constitución, en la ley y en el decreto 1577 de 4 de Julio de 1979, que se refiere a Manuales de funciones y requisitos.

3.2.3 Clasificación de los empleos.

La definición de empleo que da el artículo 2o. del decreto extraordinario 1042 de 1978 es la siguiente: " Conjunto de

funciones, deberes y responsabilidades que han de ser atendidos por una persona natural, para satisfacer necesidades permanentes de la Administración Pública. Los deberes, funciones y responsabilidades de los diferentes empleos son establecidos por la constitución, la ley o el reglamento o asignados por autoridad competente."

Están clasificados de la siguiente manera :

- a) De libre nombramiento y remoción
- b) De carrera administrativa

a) Los primeros son discrecionales de la autoridad competente, aunque no absolutamente, pues constituiría esto un abuso y una arbitrariedad, además de que iría en contra de nuestro Estado de Derecho.

La discrecionalidad a que se alude es aquella en que la autoridad nominadora escoge libremente a una persona, sin necesidad de una selección por concurso y sin necesidad de motivar el acto por el cual la nombra o remueve de su cargo.

b) La regla general es que todos los cargos pertenecen al sistema de carrera. Las excepciones están, como vimos, taxativamente señaladas.

3.2.4 Provisión de empleos en el sector público

El artículo 120 de la Constitución Nacional, encabeza las atribuciones del Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa, con la de nombrar y separar libremente los Ministros del despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos y los Directores o Gerentes de los establecimientos públicos nacionales.

La anterior es una clara característica de nuestro régimen presidencialista.

En la Constitución de 1963 hubo una especie de subordinación de un órgano del poder público a otro, el ejecutivo fué debilitado y predominaba el legislativo pues existía la obligación para el Jefe del Estado de someter los nombramientos de secretarios a la aprobación del Senado.

La mencionada atribución presidencial puede ser delegada a los Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos como Jefes Superiores de la Administración, y a los gobernadores como agentes del gobierno, los cuales pueden ejercer bajo su responsabilidad determinadas funciones de las que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa.

3.2.5 Modalidades de provisión

El artículo 24 del decreto 1950 de 1973 nos habla de las formas de provisión: "Art.24. El ingreso al servicio se hace por nombramiento ordinario para los empleos de libre nombramiento y remoción y por nombramiento en periodo de prueba o provisional para los que sean de carrera.

El movimiento del personal en servicio se puede hacer por:

1. Traslado;
2. Encargo, y
3. Ascenso."

3.2.5.1 Nombramientos

Están establecidos en el decreto 2400 de 1968, y son de tres clases :

- Ordinario. Es aquel que tiene lugar cuando se van a proveer empleos para los cuales no es indispensable la selección por concurso ni la motivación del acto por el cual se llevan a cabo, es decir, de libre nombramiento y remoción en la Administración Pública.

- En periodo de prueba. Procede cuando se trata de surtir los empleos de carrera administrativa, lógicamente con las personas que han cumplido los requisitos de selección

mediante el sistema de mérito.

Este consiste en un concurso que debe hacerse principalmente para que la filiación política o aspectos personales o de otra índole, no sean los determinantes para el ingreso de personal a la Administración Pública.

Luego de la selección, es decir, cuando el individuo ha ingresado a la Administración Pública, queda en periodo de prueba hasta por 6 meses, término éste en que serán estudiados, analizados y calificados sus servicios en el respectivo cargo.

Si la calificación obtenida por dicho empleado es positiva para la Administración, el Departamento Administrativo del Servicio Civil ordena inmediatamente la inclusión de tal empleado en la carrera.

- Provisional. Tiene también por finalidad proveer empleos de carrera, pero transitoriamente, sin que se haya dado cumplimiento a las normas de selección de personal indispensables para entrar a desempeñar esta clase de empleos.

El artículo 28 del decreto 1950 de 1973 dice: "Cuando no sea posible proveer un empleo de carrera con personal seleccionado por el sistema de mérito, podrá proveerse mediante nombramiento provisional.

La duración de un nombramiento provisional no podrá exceder de cuatro (4) meses, circunstancia esta que deberá consignarse en el acto administrativo correspondiente, término dentro del cual se dará cumplimiento a lo prescrito en el título noveno del presente decreto. Al vencimiento del periodo a que se refiere el presente artículo, si el titular no ha sido seleccionado, se produce vacante definitiva y el empleado quedará retirado del servicio."

3.2.5.2 Movimientos de personal

Es otra forma de proveer empleos dentro de la Administración Pública Nacional y debe su nombre a que recae sobre personas que ya pertenecen a la Administración y por ese motivo pueden ser desplazadas de un lugar a otro de la misma.

Se dividen en tres :

-Traslado. El artículo 29 del decreto 1950 de 1973 nos lo enseña : " Se produce traslado cuando se provee, con un empleado en servicio activo, un cargo vacante definitivamente, con funciones afines al que desempeña, de la misma categoría, y para el cual se exijan requisitos mínimos similares.

También hay traslados cuando la administración hace permutas entre empleados que desempeñan cargos de funciones afines o complementarias, que tengan la misma categoría y para los cuales se exijan requisitos mínimos similares para su desempeño.

Los traslados o permutas podrán hacerse dentro de la misma entidad o de un organismo a otro, con el lleno de los requisitos previstos en el presente decreto.

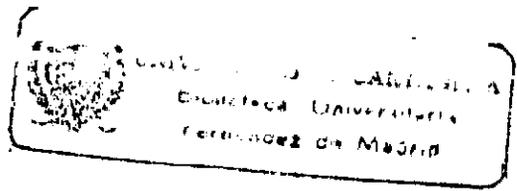
Cuando se trate de traslados o permutas entre organismos, la providencia deberá ser autorizada por los jefes de las entidades en donde se produce.

Los reglamentos de las carreras especiales, en lo referente a los traslados y permutas, se ajustarán a lo que se dispone en este decreto."

Como es movimiento dentro de la Administración, el empleado "movido" debe estar en servicio activo, Al igual que el cargo debe estar vacante en forma definitiva.

También hay que confrontar y examinar las normas legales de cada uno de los dos empleos para analizar si sus funciones y naturaleza son afines.

Estos modos de proveer empleos dentro de la Administración Pública no son, como el nombramiento ordinario, discrecionales. Por el contrario, deben obedecer única y estrictamente a una real necesidad del servicio y no a otro móvil diferente.



101

Además, y ésto sobra decirlo, tales movimientos de personal no pueden desmejorar las condiciones de trabajo, remuneración, etc., de los empleados.

- Ascenso. Es el motor principal de la carrera administrativa pues gracias a él pueden muchos empleados ingresar y contribuir al mejoramiento de ésta.

Es el ascenso o la posibilidad de lograrlo, lo que incentiva a muchos servidores públicos a seguir sirviendo a la Administración, y así adquirir cierta estabilidad, derecho inherente a todo trabajador, y con mayor razón a los funcionarios públicos.

De esta manera la prestación de servicios en la Administración será mayor y más eficaz.

El artículo 222 del decreto 1950 de 1973 dice que el ascenso solo procede por concursò y que se deberán tener en cuenta "la antigüedad, las calidades especiales, las calificaciones de servicio y demás condiciones que fijen los respectivos reglamentos de la carrera."

El artículo 224 del mismo decreto, establece que para el ascenso -así como para el traslado-, se requiere cierta afinidad funcional para garantizar que el empleo al cual es ascendido el funcionario, será desempeñado con la misma eficacia y aún con más, pues exige mucha más

responsabilidad y mayor dedicación, ya que lógicamente será un empleo de mayor envergadura.

- Encargo. Este se subdivide a su vez en total o parcial, siendo el aspecto diferencial el hecho de asignar al empleado todas las tareas de un cargo, o solo algunas funciones, quedando también la posibilidad de aumentarlas a las propias del cargo del cual es titular, o con desvinculación de ellas.

Ahora, depende de la naturaleza de la vacancia que se vaya a proveer. Si es temporal, se puede llevar a cabo el encargo durante todo el tiempo que ésta dure. Pero si es definitiva, el término máximo que puede durar el encargo, son tres meses, cumplidos los cuales, el empleo deberá ser surtido definitivamente mediante nombramiento ordinario, tratándose de un empleo de libre nombramiento y remoción, o mediante nombramiento en período de prueba, tratándose de uno de carrera.

Incluso, en uno u otro caso, por traslado, pero de todas formas, dando cumplimiento siempre a las reglas legales exigidas y consagradas para cada forma de provisión.

Es de aclarar que el hecho de que un individuo ocupe un empleo por encargo o mediante nombramiento provisional, no implica que deba ser nombrado definitivamente, es más, no

existe norma que lo consagre así.

El artículo 36 del decreto 1950 dice que el encargo no interrumpe el tiempo para efectos de antigüedad.

Además el artículo 37 dice que el empleado encargado tendrá el sueldo del empleo que desempeña por encargo, siempre que no le corresponda al titular.

3.2.6 Vacancias

Sabido es que las vacancias son cargos que aún están sin proveer, que por lo tanto no tienen al frente a una persona que desempeñe sus funciones.

Fues bien, en nuestro sistema administrativo esas vacancias se producen estrictamente por circunstancias establecidas en forma taxativa por la ley, de manera que no puedan darse de ninguna otra forma y por ningún motivo diferente, y se clasifican en definitivas y transitorias.

- Definitivas : El artículo 22 del decreto 1950 de 1973 enuncia los casos idóneos jurídicamente para que se produzcan vacancias definitivas, como lo veremos a continuación : "Art. 22. Para efecto de su provisión se considera que un empleo está vacante definitivamente:

1. Por renuncia regularmente aceptada;
2. Por declaratoria de insubsistencia;
3. Por destitución;

- 4. Por revocatoria del nombramiento;
- 5. Por invalidez absoluta del empleado que lo desempeña;
- 6. Por retiro del servicio civil con pensión de jubilación o de vejez;
- 7. Por traslado o ascenso;
- 8. Por declaratoria de nulidad del nombramiento;
- 9. Por mandato de la ley;
- 10. Por declaratoria de vacante en los casos de abandono del cargo, y
- 11. Por muerte del empleado."

- Transitorias : De otro lado, el articulo 23 del mismo decreto, enumera los casos en que un empleo se encuentra vacante pero no ya en forma definitiva, sino por un determinado tiempo.

"Art.23 Para los mismos efectos se produce vacancia temporal cuando quien lo desempeña se encuentra:

- 1. En vacaciones;
- 2. En licencia;
- 3. En comisión, salvo en la de servicio;
- 4. Prestando servicio militar;
- 5. Cuando se encarga al empleado de otro empleo desligándolo de las funciones que ejerce, y
- 6. En los casos de suspensión en el ejercicio del cargo."

3.3 ESTABILIDAD EN EL SECTOR PUBLICO

La estabilidad, aspecto primordial en un régimen de carrera, es definida por el Doctor Mario L. Develi como "El principio que se reconoce al trabajador de continuar en el empleo hasta cuando quiera y pueda hacerlo."

El Doctor Horacio de J. Ferro la define como "La protección jurídica que se acuerda con el fin de asegurar la permanencia."

En Colombia el derecho a la estabilidad se encuentra consagrado constitucionalmente en el artículo 17 de la Carta : "El trabajo es una obligación y gozará de la especial protección del Estado."

El mecanismo existente en Colombia para garantizar a las personas vinculadas a la Administración y escalafonadas su permanencia en el empleo, es la Carrera Administrativa, la cual establece condiciones personales para ocupar cargos públicos, procesos serios de tecnificación y perfeccionamiento, para luego pasar a los sistemas de selección, adiestramiento y capacitación.

Por muchos intentos que se hagan de uno u otro modo para instituir en Colombia la Carrera, lo cual garantizaría la estabilidad a los funcionarios públicos, siempre estará

impidiéndolo la mentalidad de quienes por algun motivo han llegado a ocupar cargos que les permiten crear y en muchos casos continuar el caos de recomendaciones y padrinazgos, tan común en la actualidad en el sector público colombiano.

Con el sistema imperante en Colombia se garantiza la estabilidad, no de quienes lo merecen por haber ingresado a la Administración gracias a sus méritos y capacidades, y desempeñar correctamente su cargo, sino de quienes en realidad tienen hoy acceso a la misma, por pertenecer al grupo dominante o por cualquier otra causa similar.

Y estas personas "seleccionadas" para conformar nuestra Administración Pública, son, las más de las veces, incapaces, incompetentes, su rendimiento deficiente, razones estas por las cuales el hecho de tener conocimiento de alguien que pertenezca a la Administración nos impulsa -no siempre, claro está-, a desconfiar de la manera como ingresó a ella, y no como sería lo correcto, que se cumplió toda una serie de requisitos para lograrlo.

Y precisamente son esas personas que se eligen de tal forma, quienes tienen a su cargo los destinos públicos, los intereses permanentes del Estado y de la Nación.

Hay que anotar que la estabilidad de estos empleados es

relativa a la política dominante en ese momento, lo cual es mucho más contraproducente, pues las funciones que el Estado debe cumplir de forma inmediata y continua, pasarían sin ningún control ni metodología, de unas manos a otras.

Por todo lo anterior, a mi manera de ver las cosas, lo que impera en nuestro país es la inestabilidad tanto de los empleos, como de las instituciones, pues están directamente relacionados al vaivén de la lucha política, tan mal entendida en nuestro país.

3.4 RETIRO DE LA ADMINISTRACION

Constituye la última etapa, por así decirlo, dentro de la Administración Pública Nacional, y conlleva la cesación definitiva de las funciones de un empleado, sea cual fuere la forma en que salga de la Administración, es decir, la causal que lo lleve a retirarse de ella.

Las causales de retiro están taxativamente señaladas por el artículo 25 del decreto 2400 de 1968, y son:

- 1- Declaración de insubsistencia del nombramiento;
- 2- Renuncia regularmente aceptada;
- 3- Supresión del empleo;
- 4- Retiro por derecho a jubilación;

- 5- Invalidez absoluta;
- 6- Edad;
- 7- Destitución; y
- 8- Abandono del cargo.

A continuación haré un análisis breve de cada una de ellas.

1- Declaración de insubsistencia del nombramiento. En cuanto a esta causal, es importante aclarar que en tratándose de empleados que no pertenecen a la carrera administrativa, es decir, de libre nombramiento y remoción, hace parte de la discrecionalidad de que está investida la autoridad nominadora. Por lo tanto esta medida puede ser tomada en cualquier momento y no es necesario motivar el acto por el cual es declarada.

El artículo 107 del decreto 1950 de 1973 dice: "En cualquier momento podrá declararse insubsistente un nombramiento ordinario o provisional, sin motivar la providencia, de acuerdo con la facultad discrecional que tiene el gobierno de nombrar y remover libremente sus empleados.

En los empleos de libre nombramiento y remoción la designación de una nueva persona implica la insubsistencia del nombramiento de quien lo desempeña."

Otra cosa sucede si de quienes se trata es de empleados de carrera administrativa, pues en este caso, no es ya una medida discrecional, sino que debe obedecer a determinados hechos o circunstancias previstos en la ley para estos funcionarios, tal como lo expresa el artículo 108 del decreto 1950 de 1973: "Los empleados pertenecientes a la carrera administrativa solo podrán ser declarados insubsistentes por las causas y procedimientos que se establecen en el título noveno del presente decreto."

Y el artículo 240 del mismo decreto, perteneciente el título XIX, trae los casos en que procede la declaratoria de insubsistencia: "Los empleados en carrera administrativa deberán ser declarados insubsistentes en los siguientes casos:

- a) Cuando el funcionario en periodo de prueba obtenga dos (2) calificaciones de servicios sucesivas no satisfactorias;
- b) Cuando al término del periodo de prueba el funcionario no obtenga calificación de servicios satisfactorios para ser escalafonado;
- c) Cuando el Consejo Superior del Servicio Civil así lo disponga conforme al artículo 45 del decreto extraordinario 2400 de 1968, y
- d) Cuando el rendimiento del empleado escalafonado sea deficiente de acuerdo con tres (3) calificaciones del

servicio sucesivas hechas con intervalos no inferiores a un (1) mes."

Además de que debe responder a una cualquiera de las anteriores causales, debe motivarse pues como lo dije antes, no es discrecional. Y si se trata de empleado de carrera escalafonado, debe oírse primero a la comisión de personal respectiva.

2- Renuncia regularmente aceptada. Está consagrada en el artículo 27 del decreto 2400 de 1968 así: "Art. 27. Todo el que sirva un empleo de voluntaria aceptación puede renunciarlo libremente.

La renuncia se produce cuando el empleado manifiesta en forma escrita e inequívoca su voluntad de separarse definitivamente del servicio.

La providencia por medio de la cual se acepta la renuncia deberá determinar la fecha de retiro y el empleado no podrá dejar de ejercer sus funciones antes del plazo señalado, so pena de incurrir en las sanciones a que haya lugar por abandono del cargo. La fecha que se determine para el retiro no podrá ser posterior a treinta (30) días después de presentada la renuncia; al cumplirse este plazo el empleado podrá separarse de su cargo sin incurrir en abandono del empleo.

Quedan terminantemente prohibidas y carecerán en absoluto

de valor, las renunciaciones en blanco o sin fecha determinada o que mediante cualquier otras circunstancias pongan con anticipación en manos del jefe del organismo la suerte del empleado.

Cuando el empleado estuviere inscrito en el escalafón, la renuncia del cargo conlleva la renuncia a su situación dentro de la carrera respectiva."

También se refieren a ella los artículos 110 y siguientes del decreto 1950 de 1973. "Art. 110. Todo el que sirva un empleo de voluntaria aceptación puede renunciarlo libremente.

Art. 111. La renuncia se produce cuando el empleado manifiesta por escrito, en forma espontánea e inequívoca, su decisión de separarse del servicio.

Art. 112. Si la autoridad competente creyere que hay motivos notorios de conveniencia pública para no aceptar la renuncia, deberá solicitar el retiro de ella, pero si el renunciante insiste, deberá aceptarla.

La renuncia regularmente aceptada la hace irrevocable.

Art. 113. Presentada la renuncia, su aceptación por la autoridad competente se producirá por escrito y en la

providencia correspondiente deberá determinarse la fecha en que se hará efectiva, que no podrá ser posterior a treinta días de su presentación.

Vencido el término señalado en el presente artículo sin que se haya decidido sobre la renuncia, el funcionario dimitente podrá separarse del cargo sin incurrir en abandono del empleo, o continuar en el desempeño del mismo, caso en el cual la renuncia no producirá efecto alguno.

Art. 114. La competencia para aceptar renunciaciones corresponde a la autoridad nominadora.

Art. 115. Quedan terminantemente prohibidas y carecerán en absoluto de valor las renunciaciones en blanco, o sin fecha determinada, o que mediante cualquiera otra circunstancia pongan con anticipación en manos de la autoridad nominadora la suerte del empleado.

Art. 116. La presentación o la aceptación de una renuncia no constituye obstáculo para ejercer la acción disciplinaria en razón de hechos que no hubieren sido revelados a la administración sino con posterioridad a tales circunstancias.

Tampoco interrumpen la acción disciplinaria ni la fijación de la sanción."

Está claro que es un acto netamente voluntario que depende del mismo empleado, el cual debe expresarlo en forma clara, lo mismo que la fecha a partir de la cual desea dejar de pertenecer a tal cargo, fecha que no puede ser anterior a 30 días desde que la presenta.

Son requisitos simples y que deben observarse siempre que se desee desligarse de un cargo público.

Como lo dice la primera parte del artículo 27 del 2400, el cargo debe ser de voluntaria aceptación, es decir que así como no debe haber nada que obligue al funcionario a aceptarlo, tampoco debe existir para separarse de él.

También es bueno recalcar que la renuncia presentada voluntariamente por un funcionario, no obliga a la autoridad nominadora a aceptarla. Esta la estudiará y si no la considera conveniente o pertinente, puede pedir al funcionario respectivo que la retire.

Ahora bien, si la autoridad nominadora la acepta, inmediatamente se vuelve irrevocable.

El término que tiene la autoridad nominadora para aceptar la renuncia es de treinta días. Si aún no ha precluido el término y el funcionario se separa del cargo, incurre por ese hecho en abandono del cargo.

Si ya han pasado los treinta días, el funcionario puede

114

separarse y darle así plena validez a la renuncia, o permanecer en el empleo, caso en el cual la renuncia pierde automáticamente todos sus efectos.

3- Supresión del empleo. Está basada en el mandato constitucional que permite al presidente suprimir empleos cuando lo requieran las necesidades del servicio. (Art. 120, ord. 21 C.N.)

Si se trata de empleados que no pertenecen a la carrera, quedan por fuera del servicio desde la fecha del acto que suprime el empleo. Así lo consagra el artículo 28 del decreto 2400 de 1968.

Si se trata de un empleo de carrera y estaba comisionado el funcionario en un empleo de libre nombramiento y remoción el cual es suprimido, será reintegrado al empleo de carrera que venia desempeñando.

Si en cambio es suprimido el empleo de carrera que venia desempeñando el funcionario inscrito, tendrá derecho a ser nombrado en otro equivalente, también de carrera, que esté vacante o surtido provisionalmente.

4- Retiro por derecho a pensión. En el caso de que un funcionario reúna las condiciones para gozar de una pensión, será retirado del cargo en los seis meses siguientes a la fecha en que esto sucede, tal como lo

establecen los artículos 29 del decreto 2400 de 1968 y 119 del 1950 de 1973.

Dicen estos artículos: "Art. 29. El empleado que reúna las condiciones para tener derecho a disfrutar de una pensión de jubilación, cesará definitivamente en sus funciones y será retirado del servicio dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha en que reúna tales condiciones. No obstante, el gobierno podrá establecer excepciones para el retiro, cuando las necesidades del servicio lo exijan.

La persona retirada con derecho a pensión de jubilación no podrá ser reintegrada al servicio, salvo cuando se trate de ocupar las posiciones de presidente de la República, ministro del despacho, jefe de departamento administrativo, superintendente, viceministro, secretario general del ministerio o departamento administrativo, presidente, gerente o director de establecimientos públicos o de empresas industriales y comerciales del Estado, miembro de misiones diplomáticas no comprendidas en la respectiva carrera y secretarios privados de los despachos de los funcionarios de que trata este artículo. Por necesidades del servicio, el gobierno podrá ampliar estas excepciones siempre y cuando que el empleado no sobrepase la edad de sesenta y cinco (65) años."

"Art. 119. El empleado que reúna los requisitos determinados para gozar de pensión de retiro por jubilación, por edad o por invalidez, cesará en el ejercicio de funciones en las condiciones y términos establecidos en la ley de seguridad social y sus reglamentos."

5- Invalidez absoluta. El artículo 30 del decreto 2400 de 1968 remite en este sentido a las leyes para empleados públicos.

"Art. 30. La cesación definitiva de funciones por motivo de invalidez absoluta se regirá por las leyes sobre prestaciones económicas y asistenciales referentes a los empleados públicos."

6- Edad. En lo referente a la edad, el artículo que habla de ella es el 31 del decreto 2400 de 1968: "Art. 31. Todo empleado que cumpla la edad de sesenta y cinco (65) años será retirado del servicio y no podrá ser reintegrado. Los empleados que cesen en el desempeño de sus funciones por razón de la edad, se harán acreedores a una pensión por vejez, de acuerdo con lo que sobre el particular establezca el régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos.

Exceptúanse de esta disposición los empleos señalados por

117

el inciso 2o. del art. 29 de este decreto."

7- Destitución. Se encuentra plasmada en el artículo 125 del decreto 1950 de 1973: "Art. 125. El retiro del servicio por destitución, sólo es procedente como sanción disciplinaria y con la plena observancia del procedimiento señalado en el título sexto del presente decreto."

Es de carácter eminentemente sancionatorio, es decir, es una medida disciplinaria aplicable en caso de faltas graves cometidas por funcionarios de carrera o de libre nombramiento y remoción en desempeño de sus cargos.

El artículo 4o. del decreto 2400 de 1968 establece que ésta lleva implícita la inhabilidad para ejercer cargos públicos hasta por el término de un año.

Se diferencia ampliamente de la insubsistencia, en que ésta no es en modo alguno una sanción a la conducta de los empleados teniendo en cuenta el aspecto subjetivo, como si lo es la destitución.

Como pena que es, debe aplicarse con un procedimiento previo y garantizando la defensa de aquellos a quienes les sea aplicada.

8- Abandono del cargo. El decreto 1950 de 1973 habla de esta causal en sus artículos 126 y siguientes: "Art. 126.

El abandono del cargo se produce cuando un empleado sin justa causa:

- No reasume sus funciones al vencimiento de una licencia, permiso, vacaciones, comisión, o dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento de la prestación del servicio militar.
- Deje de concurrir al trabajo por tres (3) días consecutivos.
- No concorra al trabajo antes de serle concedida autorización para separarse del servicio o en caso de renuncia antes de vencerse el plazo de que trata el art. 113 del presente decreto, y
- Se abstenga de prestar el servicio antes de que asuma el cargo quien ha de reemplazarlo.

Art. 127. Comprobado cualquiera de los hechos de que trata el artículo anterior, la autoridad nominadora declarará la vacancia del empleo previos los procedimientos legales.

Art. 128. Si por el abandono del cargo se perjudicare el servicio, el empleado se hará acreedor a las sanciones disciplinarias y a la responsabilidad civil o penal que le corresponda."

Se concluye de lo anterior que para retirar a un funcionario por esta causa, hay que comprobar el hecho en

que incurrió, y que no hubo una justa causa para tal cosa. De lo contrario no podrá acudirse a esta causal, pues el artículo bien lo dice "sin justa causa".

El decreto 1950 de 1973 en su artículo 105 sobre retiro del servicio, agrega a las anteriores causales, las siguientes:

- Revocatoria del nombramiento, y
- Muerte.

En cuanto a la segunda no es necesario dar explicaciones. Lo referente a la primera, se encuentra en el artículo 129 del citado decreto, el cual remite al capítulo VII del título III del mismo, sobre modificación, aclaración o revocatoria de la designación, es decir, al artículo 45 del mismo.

Dice el artículo 129: "El retiro por revocatoria se rige por lo dispuesto en el capítulo VII del título tercero del presente decreto."

Y el 45: "La autoridad nominadora podrá o deberá, según el caso, modificar, aclarar, substituir, revocar o derogar una designación en cualesquiera de las siguientes circunstancias:

- a) Cuando se ha cometido error en la persona;

- b) Cuando la designación se ha hecho por acto administrativo inadecuado;
- c) Cuando aún no se ha comunicado;
- d) Cuando el nombrado no ha manifestado su aceptación o no se ha posesionado dentro de los plazos legales;
- e) Cuando la persona designada ha manifestado que no acepta;
- f) Cuando recaiga en una persona que no reúna los requisitos señalados en el art. 25 del presente decreto;
- g) En los casos a que se refieren los arts. 53 y 67 del presente decreto; y
- h) Cuando haya error en la denominación, clasificación o ubicación del cargo o en empleos inexistentes."

121

4. CARRERA ADMINISTRATIVA

La carrera administrativa es un sistema de administración de personal que busca la tecnificación del servicio público, de modo que se exalten la competencia, la responsabilidad y la eficiencia de los funcionarios.

La carrera administrativa tiene por objeto mejorar la eficiencia de la Administración, ofrecer igualdad de oportunidades a todos los colombianos para el acceso al servicio público, garantizar a los empleados estabilidad en los cargos que desempeñan y las posibilidades de ascenso en el servicio.

Para alcanzar sus objetivos, el ingreso, permanencia y ascenso en los empleos debe hacerse exclusivamente con base en el mérito, la moralidad y la eficiencia en el desempeño de sus funciones, sin que la filiación política o consideraciones de otra índole puedan tener influjo alguno.

Su determinación corresponde al legislador, al tenor de lo dispuesto por el ordinal 10 del artículo 76 de la Constitución Nacional.

La dirección y administración corresponde al Departamento Administrativo del Servicio Civil, lo mismo que la incorporación, escalafonamiento, actualización y retiro de la carrera.

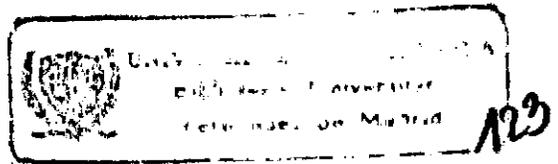
Está la carrera administrativa íntimamente ligada a la administración de personal, pues el buen logro de la primera, su verdadera eficiencia y su completo desarrollo, dependen en gran parte de una buena formación, de un buen aprendizaje, y más que todo, de la toma de conciencia por parte de los empleados, de sus deberes, de su compromiso con el Estado y los particulares, y de su difícil pero meritoria labor.

4.1 EVOLUCION

El primer intento que se realizó en Colombia para regular el manejo de los Recursos Humanos al servicio del Estado por medio de este sistema, fué la ley 165 de 1938.

Con ella se instituyó la carrera para todos los servidores públicos de carácter permanente, salvo los que ejercen jurisdicción y autoridad, los agentes del presidente, de los gobernadores, y los que tuvieran una significación política o se siguieran por normas especiales.

Entre las prerrogativas que establecía esta ley, se puede destacar el derecho a no ser removido del cargo sino por faltar a sus deberes y cumpliendo un procedimiento



especial, el derecho al ascenso por mérito, prestaciones sociales especiales, requisitos mínimos para ingresar al servicio.

En esa época la dirección de la carrera estaba en cabeza del Consejo Nacional de Administración y Disciplina, el cual, lógicamente debía conocer de calificación de servicios, escalafonamiento, reglamentos de trabajo, etc. A pesar del espíritu que caracterizaba dicha ley, y de su afán por buscar una efectiva, organizada y estable administración de Recursos Humanos, no se consiguió con ella lo que se buscaba, es decir, no tuvo aplicabilidad, y las causas de esto son las mismas que han impedido a lo largo de nuestra historia, que muchas leyes logren su ejecución efectiva, es decir, la política mal entendida, la ineptitud y falta de preparación de los servidores oficiales, etc.

Además, el Consejo de Administración y Disciplina, al cual la ley le dió un realce y una entidad especiales, tuvo esto sólo teóricamente, pues por un lado no se le dió la autonomía e importancia dentro de la Administración Pública a la cual pertenecía, y por otro, no tuvo en cuenta que para la labor que tenía que desempeñar, debía organizar programas para la racionalización de la administración de personal.

Más tarde, por obra del plebiscito del 10. de Diciembre de

1957, se establecieron los principios básicos de la carrera, tales como nombramiento y remoción de acuerdo a la ley, ascenso por mérito y antigüedad, prohibición a los funcionarios públicos de participar en política, y que la filiación política no debe determinar el nombramiento, destitución o promoción, tal como lo establecen los artículos 5o., 6o. y 7o. del plebiscito.

Principalmente lo que se buscó con esta reforma, fué evitar la sujeción de los intereses del Estado a los partidos políticos y se quería pacificar al país y quitar el tinte político que originaba sus conflictos internos.

Por todo eso, fué replanteado el sistema constitucional de nombramiento y provisión de empleos en la Administración, en el sentido de que se limitara la libertad que tenía el presidente para nombrar y remover sus agentes, a empleados políticos de confianza.

Todo lo anterior permitía a los empleados mantener una estabilidad dentro de la Administración, con lo que adquirirían mayor experiencia y podían desempeñar mejor sus cargos, evidentemente con más posibilidades de ascenso.

En conclusión todo parecía indicar que empezaba a tomar cuerpo el sistema de Función Pública y de Carrera Administrativa.

Para desarrollar las reformas constitucionales fue expedida por el congreso la ley 19 de 1958, que creó el Departamento Administrativo del Servicio Civil, la Comisión Nacional del Servicio Civil, y la Escuela Superior de Administración Pública para reorganizar la Administración Pública colombiana promocionando y tecnificando la Carrera Administrativa, todo lo cual se traducía en garantía de estabilidad para los empleados, mejoramiento de la formación, facilitación de trámites para el ingreso y dentro del sector oficial, control de la función pública, y otras tantas ventajas.

Dentro de los organismos creados por dicha ley, ocupaba un primer lugar el Departamento Administrativo del Servicio Civil, pues el principal objetivo era el desarrollo planificado y tecnificado de los Recursos Humanos o del personal al servicio de la Administración, y este organismo estaba encaminado a organizar el servicio civil y la carrera administrativa, pero no desarrollaría esta labor solo. También estaba la Comisión Nacional del Servicio Civil o Comisión de reclutamiento, ascensos y disciplina, organismo colegiado que tenía entre sus funciones elaborar listas de candidatos a los cargos públicos.

Además la ESAP estaría dirigida a la investigación,

enseñanza y difusión de las ciencias y técnicas de la Administración Pública y más concretamente a la formación, tecnificación y perfeccionamiento de los empleados estatales.

La ley 19 de 1958 fué ejecutada por el decreto 1732 de 1960, norma que reunía todas las disposiciones relativas a Recursos Humanos, y que dividía también los empleos en dos grandes grupos: Libre nombramiento, que eran los Ministros, Jefes de Departamento Administrativo, funcionarios de la Presidencia de la República, Superintendentes y Embajadores; y de carrera administrativa, que eran surtidos de la siguiente manera: el jefe del organismo solicitaba candidatos al DASC, el cual proponía un nombre, rechazado, el cual, proponía uno por segunda vez, y si sucedía lo mismo, proponía un tercero que no podía ser rechazado.

Era aquí donde entraba a funcionar la lista de candidatos elaborada por la Comisión Nacional de Servicio Civil o de reclutamiento, ascensos y disciplina, pues de ella escogía el Departamento Administrativo del Servicio Civil el nombre que enviaría al organismo donde hubiera la vacante.

La elaboración de tales listas se hacía teniendo en cuenta un proceso serio y técnico de selección mediante

concursos, apreciando el mérito personal, capacidades, aptitudes, lo cual ofrecía garantía de calidad de tales funcionarios y por lo tanto, más eficiencia en la Administración, cualquiera que fuera el elegido, quien entraba a un período de prueba que iba de 6 a 18 meses.

En ese tiempo se evaluaba su trabajo, sus servicios, y si era buena dicha evaluación, el empleado era inmediatamente inscrito en la carrera.

Aunque el cumplimiento de esta reforma fué incompleto, se podría decir que fué mayor que el de la anterior, y se debió a los mismos motivos, lo que equivale a decir que a los jefes de los organismos estatales no les convenía, y que las luchas políticas seguían dominando la gestión de Recursos Humanos de la Administración, por tanto, no permitían la cabal realización del sistema de concursos.

Todo lo anterior dió como resultado que el personal no adquiriera la estabilidad que ofrecía la carrera, y consecuentemente los destinos del país estaban en manos de personas que en muy pocas ocasiones contaban con las capacidades y los conocimientos necesarios para una labor de tanta envergadura.

Tiempo después, en 1967 la ley 65 concedió facultades extraordinarias al gobierno para reorganizar la

Administración Nacional.

Con base en tales facultades el ejecutivo expidió los decretos 2400 y 3074 de 1968, reglamentados más tarde por el 1950 de 1973 constitutivo de la carrera administrativa.

Este último, el 1950 de 1973, trae como punto principal para este sistema el proceso serio y tecnificado de selección de personal que debe existir en todas las dependencias del Estado.

Consagra 5 etapas para escoger a una persona a ocupar una vacante. Dichas etapas deben ser cumplidas en estricto orden para lograr la vinculación, y son:

- Convocatoria
- Reclutamiento
- Oposición o concurso propiamente dicho
- Lista de elegibles
- Período de prueba

- Convocatoria. Como se ve, es la primera etapa y da las bases para el proceso. Está consagrada en los artículos 187 al 189 del decreto 1950 de 1973: "Art. 187. La convocatoria se hará conjuntamente por el jefe del organismo al cual pertenezcan los empleos para 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 aconsejen.

Art. 188. El aviso de convocatoria para todo concurso deberá contener las siguientes informaciones

1. Indicación de los empleos así:
 - a) Nombre del empleo.
 - b) Ubicación orgánica y jerárquica.
 - c) Lugar de trabajo.
 - d) Sueldo de ingreso.
 - e) Funciones, atribuciones y responsabilidad, y
 - f) Calidades para su desempeño.
2. Clase de pruebas o medios de selección;
3. Criterios y sistemas de calificaciones y puntaje mínimo para aprobar;
4. Sitio y fecha de recepción de inscripciones;
5. Duración del periodo de prueba a que será sometido el funcionario seleccionado, cuando se trata de concurso para ingreso, y
6. Fecha, hora y lugar en que se llevará a cabo el concurso.

Art. 189. 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, casos en los cuales deberá darse oportuno aviso a los interesados."

Es una fase donde el Estado mediante su organismo interesado, en asocio con el DASC, hace un llamado a todas aquellas personas que de una u otra manera se sientan capacitadas para desempeñar los cargos a proveer, a que se presenten y, si cumplen los requisitos exigidos y las demás etapas del proceso y demuestran esas capacidades, pueden lograr su ingreso a la carrera administrativa.

Pero las personas que se presenten, deben tener conocimiento de los respectivos cargos a proveer. Con base en eso, y en cierto sentido para evitar más tarde quejas por falta de información, el aviso de convocatoria debe contener una serie de datos exactos, tal como lo establece el artículo 188 del decreto 1950.

- Reclutamiento. Es una obligación del organismo publicar lo más ampliamente posible el aviso de convocatoria, para que una vez que determinado número de personas se hallen

inscritas, se examine cuáles reúnen los requisitos o exigencias mínimas para los susodichos cargos, y se haga una lista de los que fueron admitidos y los que no, avisando a estos últimos los motivos por los cuales no son aceptados, es decir, clarificando que no cumplen las condiciones requeridas.

Lo establecen los artículos 190 a 192 del decreto 1950: "Art. 190. Hecha la convocatoria al concurso u oposición, deberá publicarse en el boletín de cargos vacantes que expida el Departamento Administrativo del Servicio Civil, de conformidad con lo dispuesto en el inc. 2o. del art. 44 del decreto 2400 de 1968.

Será obligación de los organismos a los cuales pertenezcan los empleos por proveer, hacer la divulgación de la convocatoria que tiene por objeto atraer al servicio público las personas que reúnan los requisitos para desempeñar los empleos objeto de los concursos y se hará por los medios más idóneos, tales como radio, televisión, prensa y otros.

Art. 191. Con base en el resultado de las inscripciones se elaborarán y harán conocer las listas de aspirantes admitidos y rechazados, indicando en este caso los motivos, que no podrán ser otros que la carencia de los

requisitos señalados en la convocatoria.

Art. 192. Deberá hacerse nueva convocatoria dentro de los quince (15) días siguientes, cuando no se inscribieren candidatos de conformidad con los términos y condiciones de las respectivas convocatorias."

- Oposición o concurso. Es esta etapa la determinante, pues en ella se va a seleccionar las personas que en realidad tengan las capacidades para desempeñar los cargos de que se trate, y esas capacidades se medirán por niveles, para determinar a quién podrán corresponder los cargos de mayor o menor responsabilidad según el caso.

Los hay de dos clases: Abierto, para ingresar a la Administración Pública, y de ascenso, para ascender una vez que se esté dentro de ella.

Para eso se recurre a pruebas que dirán si un candidato está bien seleccionado, teniendo en cuenta sus actitudes ante problemas concretos y situaciones reales, su seguridad, honestidad, personalidad, capacidad de captación, etc.

Pero para tales pruebas no solo debe exigirse al candidato. Estas las deben practicar personas idóneas,

que tengan autoridad tanto jurídica como moral para emplazar a quienes se someten a ellas.

Los resultados de tal concurso o de las pruebas, deben hacerse constar por escrito y firmarse por el secretario del organismo interesado y el representante del DASC.

Todo lo relativo al concurso se encuentra reglado por los artículos 193 a 205 del decreto 1950, dentro de los cuales encontramos que entre los estudiantes y los egresados de la ESAP se realizan concursos para ingresar a la Administración por su especialización, pero también siguiendo un orden de mérito que ha sido previamente calificado por la Escuela.

Los egresados de la ESAP, los cinco primeros de la lista de elegibles y los escalafonados tienen prelación sobre los demás. Así lo enseñan los artículos 201, 210 y 222 del decreto 1950 respectivamente.

- Lista de elegibles. Es elaborada con los resultados del proceso anterior, en el orden en que obtengan la calificación correspondiente, y si han aprobado los exámenes practicados.

Es efectiva hasta por un año, y de ella deberá escogerse

las personas que van a desempeñar los cargos que estaban vacantes, y los que en un futuro se encuentren en la misma circunstancia.

Hablan de esto los artículos 206 al 208 del decreto 1950:
"Art. 206. Con base en los resultados del concurso u oposición, el jefe o jefes de los organismos para los cuales se practicó y el jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil por resolución conjunta, establecerán con los candidatos aprobados y en riguroso orden de mérito listas de elegibles para los empleos objeto del concurso.

Art. 207. La lista de elegibles tendrá vigencia hasta de un (1) año y durante este lapso se deberán proveer las vacantes que se presenten en cargos para los cuales se formó la lista, con las personas que figuren en ella, teniendo en cuenta la prelación de que tratan los arts. 201 y 210 del presente decreto, y la que corresponda a los inscritos en el escalafón, cuyo cargo haya sido suprimido.

Art. 208. La persona que figure en lista de elegibles será retirada de la misma cuando se compruebe que ha hecho fraude en el concurso, se establezca error evidente en el proceso de selección de acuerdo con lo dispuesto en el art. 198, o comunicado el nombramiento no la acepte, sin

justa causa a juicio de la Administración."

- Periodo de prueba. Teniendo en cuenta la lista de elegibles elaborada, de entre los cinco primeros puestos uno será nombrado en periodo de prueba para el cargo vacante.

El fin de este periodo es apreciar el desempeño del funcionario frente al empleo, calificar sus servicios y determinar su permanencia o no en él, según sea su eficacia.

Dicen los artículos 212 al 214 del mencionado decreto:
"Art. 212. La persona escogida por el sistema de concurso abierto será nombrada en periodo de prueba, durante el cual serán calificados sus servicios para apreciar la eficiencia, adaptación y condiciones personales en el ejercicio de las funciones propias del cargo.

Art. 213. El periodo de prueba será hasta de seis meses y su duración se determinará en el acto de convocatoria al concurso de acuerdo con la naturaleza y categoría del cargo por proveer.

Art. 214. El empleado en periodo de prueba tiene derecho a permanecer en el cargo por el término señalado en el acto

de su nombramiento siempre y cuando observe buena conducta y cumpla con lealtad, eficiencia y honestidad los deberes del mismo y a obtener la oportuna calificación de sus servicios para los efectos de su escalafonamiento."

Por último, está el escalafonamiento, con el cual termina el proceso de selección de personal, y consiste en la confirmación de un funcionario en la carrera administrativa por parte del DASC, ya sea por la satisfactoria calificación de sus servicios, o por orden del Consejo Superior del Servicio Civil.

Lo enseñan los artículos 215 al 221 del decreto 1950.

"Art. 215. El escalafonamiento es la confirmación del funcionario en la carrera administrativa, le otorga la plenitud de los derechos inherentes a ella, conforme a la ley y los reglamentos; procede cuando se haya obtenido calificación satisfactoria de servicios y no haya objeción por parte de la administración o cuando así lo ordene el Consejo Superior del Servicio Civil.

Art. 216. Compete al Departamento Administrativo del Servicio Civil inscribir en el escalafón de la carrera a los empleados que tengan a ello derecho, y registrar los cambios que se produzcan en el curso de la misma.

Art. 217. Al vencerse el período de prueba el funcionario

137

deberá solicitar su inscripción en el escalafón, en un plazo de treinta (30) días.

El Departamento Administrativo del Servicio Civil y las oficinas de personal harán las gestiones necesarias para que los funcionarios presenten oportuna y debidamente su solicitud, y si no lo hacen, su situación se definirá de oficio.

Art. 218. Recibida la petición, el Departamento Administrativo del Servicio Civil, dentro de los quince (15) días siguientes, solicitará al secretario general de la entidad donde el empleado presta sus servicios, o al funcionario que haga sus veces, concepto sobre la conducta y eficiencia del peticionario, y de la conveniencia de incorporarlo a la carrera administrativa, debidamente motivado.

Recibido el concepto favorable, o corridos quince (15) días de recibida su solicitud sin que haya habido respuesta, se presume favorable y el Departamento Administrativo del Servicio Civil, dentro de los quince (15) días siguientes procederá a efectuar el escalafonamiento.

Art. 219. Cuando el concepto del secretario general no sea favorable, el Consejo Superior del Servicio Civil, previa

audiencia en la que participe el representante, resolverá discrecionalmente y en definitiva sobre el escalafonamiento, la prórroga del período de prueba o el retiro del servicio.

La no asistencia de las partes, o de algunas de ellas a la audiencia, no invalida el acto y el Consejo deberá decidir con base en los elementos de juicio que reposen en el expediente, salvo que ocurran circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito debidamente comprobadas dentro de los ocho (8) días siguientes al señalado para la audiencia, caso en el cual se citará para una nueva.

La determinación del consejo superior se hará constar en la resolución motivada que dictará el Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil dentro de un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días contados a partir del recibo del informe del secretario general, providencia que se comunicará inmediatamente al interesado y al organismo correspondiente.

Art. 220. El acto por el cual el Departamento Administrativo del Servicio Civil resuelva sobre la inscripción en el escalafón de la carrera, deberá motivarse, contener el nombre e identificación del empleo, indicar el cuadro ocupacional o carrera especial a la que

se le incorpora, categoría en la que se le escalafona y demás elementos que determinen la carrera del funcionario.

Art. 221. No podrán ser escalafonados los empleados que reúnan los requisitos para gozar de pensión de jubilación, invalidez o vejez, o que estén disfrutando de cualquiera de las pensiones citadas, ni los militares que disfruten de pensión de retiro."

Además, el sistema de carrera administrativa, como método efectivo para administrar el personal al servicio del Estado, tiene organismos especializados para tal, como lo son el DASC, CSSC, Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, ESAP, establecimientos de capacitación, unidades y comisiones de personal civil.

En cuanto al retiro de la carrera, si se produce una de las causas de retiro de la Administración que establece el artículo 105 del decreto 1950, se considera al empleado desligado de la carrera administrativa, excepto si se presenta la del numeral 3, es decir, la supresión del empleo. Así lo enseñan los artículos 239 al 246 de dicho decreto:

"Art. 239. La cesación definitiva de funciones por cualquiera de las causales de que trata el art. 105 del

presente decreto, implica el retiro de la carrera administrativa salvo el caso del numeral tres (3).

A) Declaratoria de insubsistencia

Art. 240. Los empleados en carrera administrativa deberán ser declarados insubsistentes en los siguientes casos:

- a) Cuando el funcionario en período de prueba obtenga dos (2) calificaciones sucesivas no satisfactorias;
- b) Cuando al término del período de prueba el funcionario no obtenga calificación de servicios satisfactorios para ser escalafonado;
- c) Cuando el Consejo Superior del Servicio Civil así lo disponga conforme al art. 45 del decreto extraordinario 2400 de 1968, y
- d) Cuando el rendimiento del empleado "escalafonado" sea deficiente de acuerdo con tres (3) calificaciones de servicio sucesivas hechas con intervalos no inferiores a un (1) mes.

Art. 241. Cuando se trate de declarar la insubsistencia del nombramiento de un funcionario escalafonado, debe oirse previamente el concepto de la respectiva comisión de personal.

Art. 242. El acto administrativo por el cual se declare la insubsistencia de un empleado de carrera deberá ser

siempre motivado.

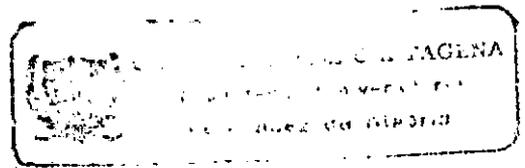
B) Supresión del empleo

Art. 243. Cuando se suprima un empleo de libre nombramiento y remoción desempeñado en comisión por un empleado escalafonado, éste deberá ser reintegrado inmediatamente al cargo de carrera administrativa de que es titular.

Art. 244. Los efectos de la supresión de un empleo de carrera son:

1. Cesación definitiva de funciones de la persona que lo desempeña con carácter provisional;
2. Reintegro de quien lo desempeña como encargado, al cargo del cual es titular;
3. Incorporación del empleado que se encuentra en período de prueba, a la lista de elegibles a que se refiere el art. 206 del presente decreto, y
4. El empleado escalafonado en carrera administrativa deberá ser nombrado sin solución de continuidad en otro empleo de carrera que se encuentre vacante u ocupado por un empleado provisional, de conformidad con lo previsto en el art. 48 del decreto 2400 de 1968.

En caso de que no sea posible su designación por no haber empleo o por no existir en las condiciones anotadas,



deberá ser nombrado, dentro de los seis (6) meses siguientes, en el primer empleo de carrera que se cree, similar al suprimido o en el que se produzca vacante definitiva.

Parágrafo 1o. Cuando la supresión del empleo obedezca a traslado de un organismo a otro, los escalafonados tendrán derecho a ser nombrados en los cargos de carrera que se creen en el organismo a donde se trasladen las funciones.

Parágrafo 2o. Para los casos contemplados en los numerales 3 y 4 y el parágrafo 1o. del presente artículo, el empleado no requerirá la presentación de un nuevo concurso.

Art. 245. En los casos del numeral 4o. del artículo anterior y cuando a juicio de la autoridad nominadora o del interesado no se dieran las circunstancias a que se refiere la mencionada norma, a solicitud de éste, el Consejo Superior del Servicio Civil decidirá sobre la petición, previa audiencia en que se oirá a un delegado del organismo y al peticionario o su representante.

La solicitud deberá presentarse por escrito dentro de los treinta (30) días siguientes al de la supresión, creación,

vacancia o reincorporación. La audiencia deberá practicarse, y la decisión deberá tomarse dentro de los ocho (8) días siguientes al de la petición.

Parágrafo. La no asistencia de las partes o de alguna de ellas a la audiencia no invalida el acto. Sin embargo, si ocurren circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito debidamente comprobadas, dentro de los ocho (8) días siguientes al de la audiencia, se citará para una nueva.

Art. 246. En los casos de reintegro al servicio de un empleado de carrera conforme a los arts. 244 y 245, el tiempo de servicio prestado con anterioridad al retiro, se computará para efectos de antigüedad conforme a las disposiciones legales".

Es preciso hablar en este capítulo de algo muy importante, y que significa para la Administración mucho más que simples explicaciones o meras respuestas. Significa el total truncamiento del sistema de carrera.

Me refiero al clientelismo como principal causa de la falta de operancia de los estatutos y de los intentos por que se cumplan los mismos.

Y digo principal, porque en últimas es lo que da pie para que tales reglamentaciones no se lleven a efecto. Es la respuesta a la pregunta que ingenuamente nos hacemos todos

y cada uno de los colombianos, de por qué nuestra administración no funciona como debería. Por qué está conformada en su mayoría por personal inepto, incapacitado e irresponsable?

Mientras siga imperando el sistema clientelista, no mejorará nuestra administración.

De hecho, así como una orden se imparte para ser cumplida, un estatuto, una ley o un reglamento se expiden con el único objetivo de que sean ejecutados por aquellos a quienes van dirigidos, y, si no sucede así, tiene la autoridad respectiva poder para obligar a observar su cumplimiento.

Para nadie es un secreto que en nuestra administración lo que impera es la burocracia y el régimen de las recomendaciones políticas, dejando de lado la capacidad que pueda tener el individuo.

El país ha permanecido mucho tiempo en tal situación. Uno y otro día nos encontramos con actitudes y comentarios que nos dan a entender que los funcionarios públicos están totalmente manejados por la clase política.

Es ese estado de cosas lo que hace que los ordenamientos sobre Carrera Administrativa no hayan llegado a cumplirse y sean solo leyes escritas sin ninguna eficacia ni

aplicación práctica.

Otra cosa sería si se analizaran los conocimientos de los aspirantes a la Administración mediante esa modalidad, y se tuvieran en cuenta sus capacidades en el momento de surtir los empleos públicos. Sería tal vez una manera de conseguir que nuestra Administración estuviera conformada por personas aptas, idóneas, capaces, formadas técnicamente para tal fin, y principalmente responsables.

4.2 EXISTE EN COLOMBIA UNA CARRERA ADMINISTRATIVA?

En nuestro país, el régimen de carrera administrativa como modo de administración de personal, fué adoptada por la ley 165 de 1938, siendo el primer ordenamiento legal sobre la materia, el cual estaba dirigido a todas aquellas personas que prestaran servicios permanentes en el sector oficial.

Se reducía al reconocimiento a algunos empleados, de los derechos a no ser removidos de su cargo y a ser ascendidos en caso de que se encontrara vacante uno de mejores condiciones.

Ascendió la carrera administrativa a mandato constitucional gracias al plebiscito de 1957, para la mayoría de servicios públicos.

El artículo 50. del plebiscito dice que la facultad de nombrar y remover funcionarios solo podría ejercerla el presidente y sus agentes bajo las normas que posteriormente expidiera el Congreso para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido.

Mediante la reforma plebiscitaria se intenta mejorar y tecnificar la administración. Se establece como carrera, sistema en el cual se implantan políticas, objetivos, normas sustantivas, técnicas y procedimientos aplicables a los distintos aspectos que tienen que ver con los funcionarios públicos, como son su ingreso, permanencia, promoción, capacitación, remuneración, régimen disciplinario y retiro del servicio -todo lo cual se cumple teóricamente-, teniendo en cuenta la labor cumplida por cada funcionario, el eficaz cumplimiento de dicha labor, su conducta intachable, etc. Pero la realidad es otra y es necesario cambiarla, dignificarla, tarea en la cual estamos comprometidos todos los colombianos, y con mayor razón quienes tienen a su cargo y en sus manos las bases y pilares de nuestra organización y de nuestra democracia.

Normas como el artículo 7 de la reforma plebiscitaria, nos

muestran palpablemente que nuestra realidad está lejos de sujetarse a los preceptos constitucionales y legales.

El citado artículo dice: "La filiación política de los ciudadanos no podrá determinar su nombramiento, destitución o promoción en un empleo público de carrera administrativa.

En 1960 se expidió el decreto 1732 en desarrollo de la ley 19 de 1958, para dar oportunidad al Departamento Administrativo del Servicio Civil que aquella había creado, clasificando los cargos de carrera, los requisitos para ingreso, el período de prueba, los deberes y prohibiciones para los empleados y las distintas situaciones administrativas.

Pero el plebiscito, que buscó desvincular la filiación política del desempeño de cargos públicos, también sujetaba la Administración Pública a la paridad política.

El sistema de carrera administrativa presenta garantías para la Administración Pública colombiana, pues ofrece iguales oportunidades a los ciudadanos para ingresar al servicio público, para mantener estable su permanencia dentro de él, para ascender y adquirir mayores capacidades y responsabilidades, ya sea en el mismo o en otros cargos

a él encomendados, todo lo cual redundará de una u otra forma, en beneficio de la prestación de los servicios públicos en el país.

Nuestro sistema de servicio civil y carrera administrativa, organizada a través del DASC y que se rige actualmente por el decreto 147 de 1976, nos muestra claramente las nociones de empleo, de cargo y de requisitos mínimos necesarios para llenar cada uno de los anteriores, lo cual hace mediante tablas de funciones específicas que deben cumplir los servidores públicos.

En Colombia es difícil poner en marcha todo el andamiaje de la Carrera Administrativa, remozando todos los aspectos relativos a la Administración. Y muestra de ello la encontramos en el hecho de que el decreto 2400 expedido en 1968, el cual modifica las normas que regulan la administración del personal civil, no se reglamenta en el mismo año, ni siquiera en el siguiente. Tuvieron que pasar 5 años para que eso sucediera, pues solo en 1973, el decreto 1950, expedido durante el gobierno del Doctor Misael Pastrana Borrero, lo reglamenta.

Posteriormente se han seguido haciendo intentos por instaurar una carrera administrativa en el país, todos los cuales carecen de operancia, y su efectividad está muy

lejos de la realidad, pues nunca se proveen los empleos de carrera teniendo en cuenta las normas que al efecto existen en nuestro país, es decir, midiendo las capacidades por méritos y por concursos.

Todo ésto nos da a entender que la carrera administrativa en nuestro país es casi que una utopía.

A todo lo anterior hay que agregar que el mismo Estado ha resultado suspendiendo las garantías de la carrera desde hace muchos años, pues con las declaratorias de Estado de Sitio que venimos soportando y viviendo de manera interminable, se han dictado disposiciones que la suspenden, ejemplo de las cuales es el siguiente: los decretos 527 y 2131 de 1976, establecieron el Estado de Sitio en Marzo y Octubre respectivamente, y mediante los decretos 528 y 2132 se estableció la suspensión de las carreras.

Esto, además de contribuir a que el sistema de carrera no se cumpla en el país, crea en los empleados total indiferencia y desánimo, ya que no sintiéndose estimulados por las garantías que les ofrece la carrera, no propugnarán por cumplir a cabalidad con sus tareas, lo cual va en contra absolutamente de los intereses público del Estado como organización socio-política.

5. REGIMEN ETICO Y MORAL

Para que el Estado como organización social marche ordenada y pacíficamente, y pueda progresar en forma libre, logrando la efectividad de los objetivos perseguidos y establecidos, es indispensable crear en la conciencia de todos y más que todo de los funcionarios públicos, una especie de marco obligado, de directriz, de pauta que oriente la conducta de los asociados a la búsqueda de tales fines. Esa directriz está constituida en gran parte por la moral social.

Ello quizás pueda conseguirse cuando los hombres se sientan libres tanto moral como materialmente, es decir, cuando exista una verdadera equidad en las relaciones Estado - particulares, tan necesaria en los momentos de crisis por los que atraviesa el país.

El Doctor Jaime Castro Castro dice: "El nivel medio de moralidad de la sociedad colombiana necesariamente se refleja en la vida de la Administración. El cáncer de la corrupción no es exclusivo del sector público.

154

La administración privada, a partir del momento en que adquiere cierto grado de desarrollo y puede en consecuencia, otorgar ventajas o favores, empieza a padecer, desde este punto de vista, de los mismos males de la pública. Además, es el ciudadano mismo el encargado muchas veces de estimular la codicia del sector público.

No puede pensarse que la ambición y el deseo de enriquecimiento indebidos afecten únicamente al funcionario público. Francamente, las ocasiones suelen dibujarse desde el sector privado y la muy extendida tolerancia, la incapacidad de reacción ante ciertas audacias, hacen que el morbo se difunda. Colocados en este terreno de encubrimiento mutuo y de favores recíprocos en el cual los propios poderes de depuración aparecen implicados, es casi imposible detener el mal.

Afortunadamente, inmensa mayoría son los servidores pulcros y los ciudadanos rectos: hay que inducirlos a que descubran y delaten la corrupción, asegurándoles que no los alcanzará la maquinación ajena, para eliminarles el temor de resultar perjudicados y no obstruir así la justa sanción de los hechos."

Mucha razón tiene el Doctor Castro al decir que el cáncer de la corrupción no es exclusivo del sector público, y eso

152

es sabido y aceptado por todos pues lo vemos a diario y en todas partes.

Pero en cuanto a que la mayoría son los servidores pulcros y los ciudadanos rectos, me atrevo a decir que, aunque no estoy totalmente en su contra, tampoco pienso igual. Y es que basta dar una mirada a cualquier sector de la Administración, a cualquier entidad u organismo, para darse cuenta de que están llenos de funcionarios ineptos, faltos de los más elementales principios de cultura y respeto por sí mismos y por los demás, y que toman sus funciones y su situación dentro de la Administración como una manera de aumentar su patrimonio aún a costa de los deberes que tienen con la administración y con los administrados, dejando de lado sus obligaciones y las prohibiciones impuestas a ellos.

Lo que sucede es que en un Estado organizado, cuando ya impera la corrupción y la deshonestidad es la regla general, es muy difícil imponer orden en este aspecto.

Para que un sistema moralizador funcione, es necesaria una serie de preceptos y cánones convergentes, coincidentes, que se dirijan al mismo y único fin loable de la buena administración, entendiendo como tal el conjunto de normas para lograr la máxima eficiencia mediante la fijación de una estructura ajustada al medio ambiente, de tal forma



153

que permita manejar una empresa o institución mediante la aplicación de la técnica de la coordinación en la consecución de los objetivos predeterminados haciendo uso de la planeación, organización integración y control. Y es que una buena administración requiere primero que todo de un sector público moralizado, que cumpla con sus funciones en forma clara y oportuna, acatando las normas en todo momento y con respecto a todos los ciudadanos.

Este sistema ético debe estar compuesto principalmente por la tabla o manual de deberes y obligaciones de los funcionarios, sus derechos, las incompatibilidades que se pueden presentar estando un funcionario en un cargo determinado y con respecto a otros, y las faltas cometidas por ellos en ejercicio de sus funciones, las cuales acarrearán unas consecuencias reflejadas en una escala de sanciones aplicadas de acuerdo con el comportamiento en que incurra cada funcionario.

Esto de las conductas disonantes de los funcionarios tiene interés primero para los mismos administradores públicos, por estar debidamente jerarquizados como sucede en toda organización, y en segundo lugar -no de importancia, pero sí de primacía-, para los administrados, los cuales están atados y sujetos a la manera como se cumpla la función pública por parte de los encargados de esta tarea.

Y el Estado, con la supremacía que obviamente lo caracteriza, tiene poder sobre los primeros y los segundos, llamándose en uno y otro caso, poder disciplinario y poder correccional.

5.1 REGIMEN DISCIPLINARIO

El decreto 1950 de 1973 consagra el régimen disciplinario en sus artículos 130 al 167, siendo el primero el que nos describe el objeto del régimen disciplinario, al decir:

"Art.130. El régimen disciplinario tiene por objeto asegurar la legalidad, moralidad, imparcialidad, responsabilidad, cooperación y eficiencia en los servicios administrativos, mediante la aplicación de un sistema que regula la conducta de los empleados y sanciona los actos incompatibles con los objetivos señalados, o con la dignidad que implica el ejercicio de funciones públicas."

5.1.1 Faltas disciplinarias

El artículo 132 del mencionado decreto, al referirse a faltas disciplinarias, dice: "Art. 132. Constituyen faltas disciplinarias:

a) El incumplimiento de los deberes, la violación de las prohibiciones y el desconocimiento de los derechos a que

se refieren los arts. 6o., 7o., 8o., 9o., 10 y 17 de los decretos 2400 y 3074 de 1968, como también el incumplimiento o violación de lo estatuido en los reglamentos, manuales de funciones y en las instrucciones propias de cada entidad.

b) Las actividades incompatibles con el decoro del cargo, con su desempeño o con el respeto y lealtad debidos a la Administración Pública.

c) La conducta pública o privada contraria a la condición de funcionario público, y

d) Las demás contenidas en las leyes, decretos y reglamentos."

A continuación trataré lo relativo a deberes, prohibiciones, y derechos, así como a incompatibilidades en el sector público colombiano, lo cual servirá de explicación al artículo 132 transcrito.

1- Deberes. Decreto 2400 de 1968 art. 6o.: "Son deberes de los empleados respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y los reglamentos; desempeñar con solicitud, eficiencia e imparcialidad las funciones de su cargo; obedecer y respetar a los superiores jerárquicos; dar un tratamiento cortés a sus compañeros y a sus subordinados y compartir sus tareas con espíritu de solidaridad y unidad de propósito; observar permanentemente en sus relaciones con el público toda la

consideración y cortesía debidas; realizar las tareas que le sean confiadas y responder del uso de la autoridad que les haya sido otorgada y de la ejecución de las órdenes que puedan impartir, sin que en ningún caso queden exentos de la responsabilidad que les incumbe por la que corresponde a sus subordinados; guardar la reserva que requieran los asuntos relacionados con su trabajo en razón de su naturaleza o en virtud de instrucciones especiales, aún después de haber cesado en el cargo y sin perjuicio de la obligación de denunciar cualquier hecho delictuoso; vigilar y salvaguardar los intereses del Estado; dedicar la totalidad del tiempo reglamentario del trabajo al desempeño de las funciones que les han sido encomendadas; atender regularmente las actividades de capacitación y perfeccionamiento y efectuar las prácticas y los trabajos que se les impongan; responder por la conservación de los documentos, útiles, equipos, muebles y bienes confiados en su guarda o administración y rendir oportunamente cuenta de su utilización; poner en conocimiento del superior los hechos que puedan perjudicar a la Administración y las iniciativas que se estimen útiles para el mejoramiento del servicio y los demás que determinen las leyes o reglamentos.

Todo empleado público deberá presentar anualmente copia de su declaración de renta dentro de los quince días siguientes a la fecha en que está obligado a declararla,

para ser agregada a la respectiva hoja de vida."

No se puede pretender que todos los deberes que competen a un Funcionario Público como tal, estén enunciados uno por uno en una sola norma, porque además de que son muchos, con la ampliación de este sector y su continuo progreso y perfeccionamiento, van surgiendo otros que tienen la misma importancia, pero que la estructura de la administración no había dado lugar a ellos.

Está de más decir que en gran parte de la Administración Pública de nuestro país, se dejan de cumplir tales deberes con la aceptación por parte de los particulares. Y digo aceptación, porque la desidia y la conformidad no son sino eso y no traen como consecuencia otra cosa diferente de la creciente desmoralización del sector público, al tiempo que se aumenta proporcionalmente la desconfianza hacia él.

Y es precisamente en esto en lo que estamos comprometidos todos, pues más tarde, en un futuro, se verán las consecuencias, y si desde ahora pensamos y actuamos legal y correctamente, ese resultado será pronto y satisfactorio, y lo que es mejor, el beneficio será no solo para el país como ente socio-jurídico, sino también para el elemento humano que lo compone, tanto funcionarios como particulares.

2- Prohibiciones. En cuanto a las prohibiciones están consagradas en los artículos 8o., 9o., y 10 del decreto 2400 de 1968.

"Art. 8o. A los empleados les está prohibido realizar actividades ajenas al ejercicio de sus funciones durante la jornada de trabajo; abandonar o suspender sus labores sin autorización previa; retardar o negar injustificadamente el despacho de los asuntos o la prestación del servicio a que están obligados; proporcionar noticias o informes sobre asuntos de la administración, cuando no estén faultados para hacerlo; aceptar sin permiso del gobierno, cargos, obsequios, invitaciones o cualquiera otra clase de prebendas provenientes de entidades nacionales o extranjeras o de otros gobiernos; declarar huelgas o paros, apoyarlos o intervenir en ellos; dedicarse, tanto en el servicio como en la vida social, a actividades que puedan afectar la confianza del público, y observar habitualmente una conducta que pueda comprometer la dignidad de la Administración Pública.

La beodez es impedimento absoluto para ejercer cualquier empleo público; a los empleados les está prohibido asistir al lugar del trabajo en estado de embriaguez, lo cual constituye causal de mala conducta.

Ningún empleado público podrá solicitar u obtener préstamos o garantías de los organismos crediticios, sin autorización escrita y previa del jefe del respectivo organismo o de los funcionarios en quienes haya delegado esta función.

Art. 9o. En defensa de la economía del Estado, les está prohibido a los empleados: solicitar o recibir directamente o por interpuesta persona, gratificaciones, dádivas o recompensas como retribución por actos inherentes a su cargo; solicitar o aceptar comisiones en dinero o en especie por concepto de adquisición de bienes y servicios para el Estado; prestar, a título particular, servicios de asesoría o de asistencia en trabajos relacionados con las funciones propias de su empleo; percibir más de una asignación del tesoro público de acuerdo con lo establecido por el art. 64 de la Constitución Nacional y el art. 9o. del decreto 2285 de 1968; obtener préstamos y contraer obligaciones con personas naturales o jurídicas con las cuales se tengan relaciones oficiales en razón del cargo que se desempeña; intervenir directa o indirectamente en la suscripción de contratos con el Estado y en la obtención de concesiones o de cualquier beneficio que implique privilegios a su favor, salvo en los casos en que por mandato de la ley los debe suscribir.

100

Parágrafo. La persona que haya sido empleado público no puede gestionar directa o indirectamente, a título personal ni en representación de terceros, en asuntos que estuvieron a su cargo. Durante el año siguiente a su retiro tampoco podrá adelantar gestiones directa o indirectamente, ni a título personal ni en representación de terceros ante la dependencia a la cual prestó sus servicios.

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

Queda prohibido a los pagadores y habilitados de todas las

dependencias administrativas nacionales, departamentales y municipales, y de los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, hacer descuentos o retenciones de sueldos o salarios con destino a los fondos de los partidos políticos o para cualquier finalidad de carácter partidista, salvo que medie autorización libre y escrita del empleado. Queda igualmente prohibido hacer tales retenciones y descuentos con destino a homenajes u obsequios a los superiores."

Estas prohibiciones, tal como se desprende de la sola lectura del texto de los artículos transcritos y sin necesidad de hacer un análisis profundo de cada uno de ellos, le quedan grandes a nuestro sistema y a nuestros funcionarios.

3- Derechos. Los derechos concedidos a los funcionarios públicos se encuentran en el artículo 7o. del decreto 2400 de 1968 que dice: "Los empleados tienen derecho a percibir puntualmente la remuneración que para el respectivo empleo fije la ley; a recibir capacitación adecuada para el mejor desempeño de sus funciones y para participar en los concursos que le permitan obtener promociones dentro del servicio; a participar de los programas de bienestar social que para sus servidores establezca el Estado; a gozar de los estímulos de carácter moral o pecuniario; a

disfrutar de vacaciones anuales remuneradas y al reconocimiento y pago de prestaciones sociales; a obtener los permisos y licencias, todo de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias que regulen la materia."

Son derechos inherentes a la condición de funcionario público, los que si son desconocidos en algún momento, no solo se contribuye con esto a que la administración marche mal, sino que también constituye falta disciplinaria por parte de quien lo hace.

4- Incompatibilidades. Las encontramos consagradas así:

- Incompatibilidad de gestión: Parágrafo del art. 9o. del decreto 2400, transcrito anteriormente.

Trae esta norma una diferenciación en cuanto al tiempo, pues en los asuntos que estuvieron a su cargo no podrá nunca gestionar. Y en la dependencia a la cual prestó sus servicios, la prohibición se limita al año siguiente de haberse retirado el empleado.

- Incompatibilidad por uso de licencia: Artículo 19 inciso 3o. del decreto 2400: "Durante la licencia los empleados no podrán ocupar otros cargos dentro de la Administración Pública. Esta licencia no se computará para ningún efecto

como tiempo de servicio."

Esta norma está reglamentada por el artículo 67 del decreto 1950 de 1973 que dice en su inciso 2o.: "La violación de lo dispuesto en el presente artículo, será sancionada disciplinariamente y el nuevo nombramiento deberá ser revocado."

- Incompatibilidad para celebrar contratos de prestación de servicios: El artículo 12 del decreto extraordinario 1713 de 1960 dice que los empleados públicos no pueden celebrar contratos de prestación de servicios con la Administración.

- Incompatibilidad para percibir más de una asignación del tesoro público: Con su doble carácter de prohibición e incompatibilidad, la vemos establecida en el artículo 32 del decreto-ley 1042 de 1978: "De conformidad con el art. 64 de la Constitución Nacional, ningún empleado público podrá recibir más de una asignación que provenga del tesoro, o de empresas o instituciones en que tenga parte principal el Estado, ya sea en razón de contrato, de comisión o de honorarios."

Se exceptúan de la prohibición contenida en el presente artículo, las asignaciones que a continuación se

determinan:

- a) las que provengan del desempeño de empleos de carácter docente en los establecimientos educativos oficiales, siempre que no se trate de profesorado de tiempo completo.
- b) las que provengan de servicios por profesionales con título universitario hasta por dos cargos públicos, siempre que el horario normal de trabajo permita el ejercicio regular de tales cargos y que el valor conjunto de lo percibido en uno y otro no exceda la remuneración total de los ministros del despacho.
- c) las que provengan de pensión de jubilación y del ejercicio de los cargos del ministro del despacho, jefe de departamento administrativo, viceministro, subjefe de departamento administrativo, superintendente, secretario general de ministerio, departamento administrativo o superintendencia, director general de establecimiento público o de empresa industrial y comercial del Estado, secretario general de establecimiento público, miembro de misiones diplomáticas no comprendidas en la respectiva carrera y secretario privado de los despachos de los funcionarios de que trata el ordinal, siempre que el valor conjunto de la pensión y del sueldo percibido en el cargo no exceda la remuneración fijada por la ley para los ministros del despacho.
- d) las que provengan de honorarios percibidos por asistir en calidad de funcionarios a juntas o consejos

directivos, sin que en ningún caso puedan percibirse honorarios por la asistencia a más de dos de ellas.

e) las que con carácter de pensión o sueldo de retiro perciban antiguos miembros de las Fuerzas Armadas, con el mismo límite señalado en el ordinal c) del presente artículo."

- Incompatibilidad para ejercer ciertos cargos en universidades públicas. El artículo 8o. del decreto-ley 1713 de 1960 establece que el ejercicio de empleos en las distintas ramas del poder público, es incompatible con el desempeño de direcciones, decanatos y profesorado de tiempo completo en facultades universitarias del Estado.

- Actividades incompatibles con el decoro del cargo. En lo referente con el decoro del cargo y a la conducta pública o privada contraria a la condición de funcionario público, considero que no es necesario hacer ningún comentario, pues la claridad de las normas basta para comprender que, además de ser una cuestión de sentido común, debería cumplirse sin tener que estar en un texto legal.

5.1.2 Calificación de las faltas disciplinarias

El artículo 133 del decreto 1950 de 1973 trae cuatro

aspectos que se deben tener en cuenta para calificar las faltas disciplinarias, cuando dice: "Las faltas disciplinarias para efectos de la sanción se calificarán como graves o leves determinando su naturaleza y sus efectos, las modalidades y circunstancias del hecho, los motivos determinantes y los antecedentes personales del infractor."

De acuerdo con lo anterior, le será impuesta determinada sanción al funcionario que, con su comportamiento, de alguna manera dañe o menoscabe la eficacia y la integridad de la Administración Pública.

Dichas sanciones las enuncia el artículo 140 del decreto 1950 de 1973: "Son sanciones disciplinarias:

- a) Amonestación privada;
- b) Amonestación escrita con anotación en la hoja de vida;
- c) Multa que no exceda de la quinta parte del sueldo mensual;
- d) Suspensión en el ejercicio del cargo hasta por treinta (30) días sin derecho a remuneración; y
- e) Destitución."

Y el artículo 141 dice: "La comisión de faltas leves dará lugar a la aplicación de las sanciones disciplinarias contempladas en los ordinales a, b y c del artículo

anterior, y la suspensión hasta por 10 días sin derecho a remuneración.

Las faltas graves o la reincidencia en faltas leves pueden dar lugar a suspensión por más de 10 días sin derecho a remuneración o a destitución, según el caso."

Como podemos ver, la calificación de las faltas disciplinarias será grave o leve, y para saber si una falta es grave o leve, no tenemos más que remitirnos al mismo decreto 1950, el cual hace una evaluación o nos da los parámetros para evaluar cada conducta anormal de los empleados.

5.2 CONTROL DE LA MORAL ADMINISTRATIVA

El decreto 2791 de 1979, con el deseo de contribuir a la moralización de nuestro sector público, otorga a un consejero presidencial la guarda y vigilancia de la moral administrativa de los funcionarios de la rama ejecutiva del poder público, lo cual da lugar a discusiones y debates por estar en cierta medida en contra de la Constitución Nacional y del decreto 2400 de 1968, en lo siguiente: la primera otorga al congreso lo tocante con el retiro del servicio de los funcionarios públicos; el segundo, que es un decreto extraordinario, tiene la

insubsistencia como una medida discrecional, y el 2791 de 1979 lo toma como una sanción con todos los rasgos disciplinarios que caracterizan a aquellas.

Dice el artículo 4o. del decreto: "Son atribuciones especiales del consejero presidencial para la moralidad administrativa, respecto de los funcionarios anotados:

- 1) Velar porque su conducta, en el ejercicio de sus cargos, no contrarie ni la moral ni las buenas costumbres que deben imperar en la función pública.
- 2) Velar porque sean cumplidas las prohibiciones e incompatibilidades que le sean aplicables, y
- 3) Atender a todas las personas interesadas en formular quejas relacionadas con la moralidad administrativa."

En la administración del Doctor Alfonso López, cursó en el congreso un proyecto de ley sobre "veeduría de la administración", el cual, a pesar de su carácter moralizador, no llegó a convertirse en ley de la República.

Se refería a un organismo para la defensa de los valores morales de la comunidad ante la administración, y al cumplimiento por parte de esta última, de todas sus funciones, con las debidas celeridad, imparcialidad, pulcritud y legalidad que deben caracterizar todos los

actos de la Administración.

Este veedor no podía, según el decreto, escogerse por su filiación política, sino por la capacidad, imparcialidad, honestidad, prudencia e integridad tanto en su vida pública como privada, lo cual, a mi parecer, y teniendo en cuenta que en Colombia todo se hace y deshece sujeto a los partidos políticos y sus cambios continuos, hubiera sido letra muerta.

Es esa una de las causas de los males que, entre otros, aquejan a la Administración Pública Nacional: atraviesa en los actuales momentos por una de sus más grandes y graves crisis, si no la peor. Y es que la moral y la ética, que deben ser los pilares de toda organización, no se encuentran en nuestro país en estos momentos; y como si fuera poco lo anterior, los organismos de control y vigilancia que se han intentado crear, no han tenido acogida, y los que se han logrado instituir, son totalmente inoperantes.

6. CONCLUSIONES

Una vez concluido el anterior estudio, y habiendo apreciado sus principales aspectos, tanto en lo que se refiere al sistema de la Función Pública en sí, como a sus diversos componentes, dentro de los cuales está el factor personal, puedo concluir que nuestro sector público no es conducido adecuada ni efectivamente, por diferentes causas tales como la falta de idoneidad en algunos de sus elementos, la no aplicación del sistema de concursos en la Carrera Administrativa, además de que no hay libertad de acceso a la Administración, trayendo esto como consecuencia el hecho de que, personas que realmente están capacitadas, no tienen oportunidad de ingresar a ella.

A lo anterior debo agregar que en nuestro país se han expedido innumerables normas sobre la materia, con el fin lógico de ser aplicadas, pero la realidad es otra, pues la mayoría son en este momento desconocidas y violadas por parte de quienes tienen la obligación de hacerlas cumplir.

BIBLIOGRAFIA

BAENA PIANETA, Antonio Luis. La Carrera Administrativa. La estabilidad en el empleo de los trabajadores oficiales al servicio de la rama ejecutiva. Cartagena. Universidad de Cartagena. Facultad de Derecho. 1983. Tesis de Grado.

CONSTITUCION Política de Colombia.

DESCENTRALIZACION administrativa y autonomía regional. Medellín. ESAP. 1985.

FUNCION Pública y descentralización. Camila Botero Restrepo Editor. Bogotá. Presencia. 1987.

INTRODUCCION a la teoría de sistemas. SENA. Bogotá. 1983.

REVISTA Oficina Eficiente # 6 Mayo - Junio 1985.

REVISTA Gerencia al día #s 75 y 77 Mayo 1987.

RODRIGUEZ R., Libardo. Derecho administrativo general y colombiano. Editorial Temis. 2da. edición. 1984.

YOUNES MORENO, Diego. Derecho administrativo laboral. Función Pública. Editorial Temis. 2da. edición. 1981.