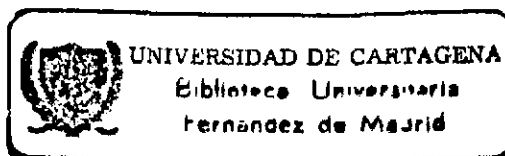


379.1212 |  
R687

SCIB  
1



REGIMEN LEGAL DEL MAGISTERIO

**SCIB**  
00018633

AUTORES: RODRIGO ALFONSO RODELO VASQUEZ  
RICARDO ECHEVERRIA CONTRERAS

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

CARTAGENA, 1984.

46976



RODRIGO ALFONSO RODELO VASQUEZ

RICARDO ECHEVERRIA CONTRERAS

TESIS DE GRADO PRESENTADA COMO REQUISITO

PARCIAL PARA OPTAR EL TITULO DE

ABOGADO

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

CARTAGENA, JUNIO 1984.

**REGIMEN LEGAL DEL MAGISTERIO**

**RECTOR:** Dr. LUIS H. ARRAUT ESQUIVEL  
**SECRETARIO GENERAL:** Dr. CARLOS MENDIVIL CIADORO  
**DECANO:** Dr. FABIO MORON DIAZ  
**SECRETARIO ACADEMICO:** Dr. PEDRO MACIA HERNANDEZ  
**JEFE DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS:** Dr. GUILLERMO BAENA PIANETA  
**PRESIDENTE DE TESIS:** Dr. ALCIDES ANGULO PASOS

**EXAMINADORES:**

**PRIMER EXAMINADOR:** Dr. JORGE MERCADO AVILA  
**SEGUNDO EXAMINADOR:** Dr. EDGARDO MORENO IRIARTE  
**TERCER EXAMINADOR:** Dr.

**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS**

**CARTAGENA, 1984**

A NUESTROS HIJOS, QUIENES CONSTITUYERON EN TODO MOMENTO EL ALICIENTE QUE NOS IMPULSO PARA LLEGAR A LA META QUE HOY FELIZMENTE ALCANZAMOS, QUE ESTE ESFUERZO LES QUEDE COMO UN PERENNE Y PATERNAL EJEMPLO DE SACRIFICIO Y DESEOS DE SUPERACION CONSTANTE.

AL MAGISTERIO COLOMBIANO EN GENERAL Y AL BOLIVARENSE EN PARTICULAR COMO PUBLICO RECONOCIMIENTO DE TAN DIGNA LABOR Y POR SU EJEMPLARIZANTE CAPACIDAD DE LUCHA DENTRO DE LA CLASE TRABAJADORA COLOMBIANA.

RODRIGO RODELO VASQUEZ

RICARDO ECHEVERRIA CONTRERAS.

"LA FACULTAD NO APRUEBA NI DESAPRUEBA LAS  
OPINIONES EMITIDAS EN LAS TESIS DE GRADO.  
TALES OPINIONES DEBEN SER CONSIDERADAS  
COMO PROPIAS DE SU AUTOR".

ARTICULO 83 DEL REGLAMENTO.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

CARTAGENA, 1984.

Dr

Guillermo Baena Pianeta  
Director Centro de Inves-  
tigaciones Jurídicas.

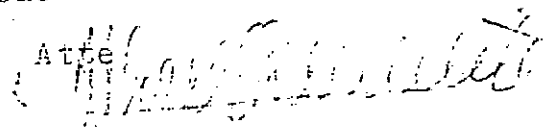
Presente.  
=====

Estimado Doctor:

Después de la lectura y análisis de los temas y disposiciones legales presentados en el proyecto de tesis denominado REGI-  
MEN LEGAL DEL MAGISTERIO, elaborados por los estudiantes Ro-  
drigo Alfonso Rodelo y Ricaro Echavaverria, es fácil colegir  
que los futuros abogados, trabajaron e investigaron sobre la  
gama de disposiciones reguladora de esta materia además com-  
plementaron a otros temas que tienen relación con el magiste-  
rio por ser servidores del Estado, no se limitaron a hacer  
un recorrido normativo, si no que analizaron y estudiaron  
un tema de tanta complejidad y candente actualidad, que  
aún no tiene la conformidad dentro de los mismo servido-  
res oficiales.

Por los anteriores conceptos y apreciaciones, considero que  
este trabajo se ajusta a la reglamentación de la Facultad y  
de la Universidad, para que los estudiantes obtengan su grado.

Atte

  
Edgardo Moreno Izquierdo



I N D I C E

CAPITULO I

LOS EMPLEADOS OFICIALES

PAG. No.

INTRODUCCION

1. Generalidades	4
2. Denifici3n Legal	6
2.1 Constituciones anteriores a 1886	8
2.2 Constituci3n de 1886	9
2.3 Reforma Constitucional de 1968	10
3. Naturaleza del V3nculo Jur3dico Laboral	15
3.1 Modalidad Estatutaria o Legal y Reglamentaria	16
3.2 Modalidad Contractual	21
4. Los Empleados Oficiales y La Jurisprudencia	28
4.1 La Actividad de la Entidad	29
4.2 La Actividad del Servidor	29
4.3 La Actividad de la Entidad y del Trabajador	30
4.4 La Clasificaci3n en el Estatuto	31

	PAG. No.
5. Otros Empleados Oficiales	31
5.1 Funcionarios de la Seguridad Social	32
5.2 Auxiliares de la Administración	34
5.3 Supernumerarios	34

## CAPITULO II

### ENTIDAD EMPLEADORA

1. La Presidencia de la República	38
2. Los Ministerios	40
3. Los Departamentos Administrativos	44
4. Las Superintendencias	45
5. Los Establecimientos Públicos	47
6. Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado	50
7. Las Sociedades de Economía Mixta	51
8. Las Unidades Administrativas Especiales	53

## CAPITULO III

### SITUACION ADMINISTRATIVA

1. El Estado y la Estabilidad Laboral	55
2. La Carrera Administrativa	58
2.1. Conceptos y Objetivos	60
2.2. Empleados a Quienes se refiere	61



## CAPITULO IV

## LA O.I.T. Y LOS EMPLEADOS OFICIALES

PAG. No.

1. Convenio No. 151	65
1.1 Parte I. Campo de Aplicación y Definición	68
1.2 Parte II. Protección del Derecho de Sindicación	69
1.3 Parte III. Facilidades que deben concederse a las Organizaciones de Empleados Públicos	70
1.4 Parte IV. Procedimiento para la determinación de las condiciones de Empleo	71
1.5 Parte V. Solución de Conflictos	72
1.6 Parte VI. Derechos Civiles y Politicos	72
2. Recomendación No. 159 "Sobre los Procedimientos para determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública, 1978".	73

## CAPITULO V

## REGIMEN LEGAL DEL MAGISTERIO

PROLOGO	77
1. Antecedentes	78
1.1 Nombramiento de los Maestros de las Escuelas	79
1.2 Derecho de Defensa del Educador	80
1.3 Ley 62 de 1916	86

1.4 Decreto 1487 de 1923	86
1.5 Ley 12 de 1934	87
1.6 Ley 37 de 1935	88
1.7 Ley 2a. de 1937	89
1.8 Decreto 1964 de 1938	90
1.9 Decreto No. 16 de 1940	91
1.10 Decreto 1486 de 1940	92
1.11 Resoluci3n No. 961 de 1940	93
1.12 Decreto 1478 de 1942	94
1.13 Ley 30 de 1944	94
1.14 Ley 6a. de 1945	96
1.15 Ley 43 de 1945	97
1.16 Ley 97 de 1945	98
1.17 Ley 64 de 1947	99
1.18 Decreto No. 30 de 1948	100
1.19 Decreto No. 2242 de 1951	101
1.20 Decreto No. 1135 de 1952	102
1.21 Decreto No. 1763 de 1952	103
1.22 Decreto No. 227 de 1953	104
1.23 Resoluci3n No. 2709 de 1957	104
1.24 Decreto No. 10 de 1958	104

## CAPITULO VII

### PERIODO COMPRENDIDO ENTRE 1958 Y 1980

1. Rasgos sobresalientes del Período Legislativo sobre Escalaf3n de 1958 a 1980	107
--	-----

2. Utilización de la Noción de Servicio Público contra los Trabajadores	110
3. La Federación Colombiana de Educadores	113
4. Normas expedidas durante este periodo sobre escalafón docente	114
4.1. Decreto No. 3157 de 1968	115
4.2. Decreto No. 1352 de 1969	116
4.3. Decreto No. 223 de 1972	117
4.4. Decreto No. 224 de 1972	118
4.5. Decreto No. 128 de 1977	119

## CAPITULO VII

### NATURALEZA JURIDICA DEL TRABAJO DE LOS EDUCADORES

1. Por la naturaleza Jurídica de la Entidad a la cual prestan sus servicios	122
2. Por la naturaleza Jurídica de sus funciones	125
3. Por la naturaleza Jurídica del Vínculo	127
4. Por el Régimen Especial de las normas que rigen sus actividades	129
5. Conclusión	129
5.1. En las Relaciones individuales	131
5.2. En las Relaciones Colectivas	132

CAPITULO VIII  
EL ESTATUTO DOCENTE

1. Antecedentes Inmediatos	136
2. La ley de facultades	138
3. Decreto Ley 2277 de 1979	140
3.1 Naturaleza de la relación Jurídica de los Educadores con las Entidades Nominadoras Oficiales	142
3.2 Campo de Aplicación del Estatuto	143
3.3 Integración de las Juntas de Escalafón	143
3.4 Sobre Derechos de los Trabajadores de la Educación	144
3.5 La Estabilidad de los Educadores en el Cargo	144
3.6 El Régimen de traslado de los Educadores	145
3.7 Las Prohibiciones contra los Educadores	145
3.8 Causales de mala conducta	146
4. Estructura del Estatuto Docente	147
5. Consideraciones Finales	148
Conclusión	150
Bibliografía	154



## I N T R O D U C C I O N

Hacer en nuestro medio un estudio crítico y científico sobre cualquier tema de Derecho, es tarea que no resulta nada fácil dada la deficiente bibliografía y la falta de centros de investigación en donde pueda acudir cualquier persona en busca de información y orientación.

A pesar de lo anotado hemos procurado, en el presente trabajo, hacer un estudio conciente y actualizado, con las poquísimas fuentes de consulta que encontramos a nuestros alcances, sobre el REGIMEN LEGAL DEL MAGISTERIO COLOMBIANO.

Quisimos hacer este estudio como un especial reconocimiento a la labor de ese grueso número de Servidores Públicos, a los cuales nos unen poderosos vínculos ya que éste es el gremio en donde hemos conocido las amarguras que agobian a la clase trabajadora colombiana en general y a los Empleados Oficiales en particular. Como Educadores, el uno en el campo privado y el otro en el oficial, somos testigos del estado de abandono en que se encuentra sumida la Educación en Colombia y el trato discriminatorio, que a través de los años se le ha dado a quienes, olvidando su propia persona y familia, han tomado la apostólica misión de Educar, recibiendo a cambio de su digna labor menosprecio y humillación por parte del Patrono (Estado).

Para este estudio, arrancamos haciendo un análisis detallado y minucioso del régimen legal de los Empleados Oficiales hasta llegar al régimen que cubre a los Educadores Colombianos que prestan sus servicios al Estado.

Al estudiar el régimen legal de los Empleados Oficiales, tuvimos presente hacer un recuento histórico de la legislación aplicable a estos servidores públicos, comenzando desde los mismos albores de nuestra independencia y culminando en la Reforma Administrativa de 1.968, en donde se expiden los estatutos de los empleados Oficiales por medio de los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, que hasta la fecha, con ligeras modificaciones, constituyen la legislación orgánica que regula la actividad de los Servidores Públicos.

Igualmente dentro del estudio hecho sobre el régimen de los Empleados Oficiales tuvimos a bien hacer mención de los organismos a los cuales se encuentran vinculados la totalidad de los Servidores Públicos y la clasificación que se ha hecho de estos en las disposiciones legales.

También hacemos referencia, dentro de este análisis, a otros aspectos que tienen relación directa con la labor que prestan los Servidores Públicos, como son entre otras la llamada Carrera Administrativa y los Acuerdos de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) en materia de Servidores de la Administración.

Hecho este estudio a manera de introducción, entramos luego a analizar el régimen legal y prestacional de un

sector de los Empleados oficiales, como son los Educadores Oficiales, que a pesar de ser llamados de Régimen Especial, su actividad, en gran parte, se encuentra regulada por los mismos principios y normas que regulan la actividad de los Servidores Públicos.

En esta segunda parte, por llamarla así, de nuestro estudio hacemos una recopilación de las normas expedidas sobre Instrucción Pública y Escalafón Docente, partiendo desde su nacimiento mismo hasta llegar a la legislación vigente aplicable a los Educadores colombianos, tanto en el campo legal como prestacional.

El estudio del régimen legal prestacional del Magisterio, incluye un recorrido por la historia de la legislación colombiana en materia de Educación, comenzando con la ley 89 de 1892 y terminando con el Decreto Ley 2277 de 1979, o sea el llamado ESTATUTO DOCENTE, que con algunas adiciones y modificaciones, comprende el Régimen Legal aplicable al Magisterio Colombiano que presta sus servicios en la Educación Pública Oficial.

Dentro del estudio del Estatuto Docente hemos tenido presente una serie de aspectos de carácter social, político y jurídico que en una u otra forma han tenido que ver con el desenvolvimiento histórico legal de la legislación nacional en materia de SERVIDORES OFICIALES.

LOS AUTORES.

C A P I T U L O I  
L O S E M P L E A D O S O F I C I A L E S

1. GENERALIDADES:

Hoy, cuando el Estado se ha convertido en el más grande Patrón, necesita para atender sus funciones, además de los recursos financieros, vincular a sus servicios personas que vengan a desempeñarlas. A medida que aumenta la capacidad de intervenci6n del Estado se hace necesario aumentar los equipos humanos que trabajan a su servicio. Hoy día el gobierno aparece como el principal empleador y dada la veracidad de sus actividades, recluta personal de muy distintas profesiones y niveles.

La pretensi6n de los ciudadanos de ser cada vez más y mejor atendidos por el Estado aumenta en forma prodigiosa la acci6n gubernamental, obligándolo a convertirse en la mas poderosa fuente de empleo y a crear cada dia, nuevas entidades que se encarguen de la prestaci6n de los servicios que la comunidad requiere.

Si alguna vez el Estado solo se encargaba de prestar los más elementales servicios, como eran la educaci6n, la



justicia, la defensa y la administraci3n, hoy encontramos a un Estado Interventor, alrededor del cual gira toda la actividad nacional.

A partir del a1o 1958, el pa3s inici3 el esfuerzo de tecnificaci3n del aparato guernamental, empe1o que se conoce con el nombre de Reforma Administrativa, a partir de la cual empieza un proceso legislativo tendiente a organizar ese contingente de servidores del Estado que hasta ese momento ven3a prestando sus servicios en el cumplimiento de las funciones de 3ste. Al lado de los nuevos sistemas de distribuci3n de funciones y de relaciones entre los diferentes 3rganos de la administraci3n, surgi3 la necesidad de mejorar la capacidad del equipo servidor del Estado, empleando sistemas que estimulan el rendimiento de los funcionarios p3blicos y hagan de ellos personas cada vez m3s expertas.

Para atender debidamente a las exigencias de la comunidad, el Estado debe fortalecer sus finanzas y dotarse de un equipo humano que satisfaga tan poderosa tarea.

El Estado, como todo organismo creado para desempe1ar una funci3n dentro de la sociedad, desarrolla sus actividades por medio de personas y ello es apenas natural. Ninguna entidad puede realizar normalmente sus actividades sin el concurso de elementos de la especie humana.



18

En otras palabras, para que el Estado pueda desempeñar a cabalidad las funciones que la Constitución y las leyes le encomiendan, necesita contratar personas que ejecuten las labores adscritas a los distintos servicios que presta. Para ello naturalmente, tiene que convertirse en patrono y como patrono contratar trabajadores, de la misma manera como lo hacen los empresarios particulares.

Si bien es cierto que en los países occidentales la función primordial del Estado ha sido, hasta el momento la de simple gestor de servicios, también lo es que con la concepción socialista ha llegado a convertirse en verdadero gestor de negocios, entrando a competir abiertamente con los empresarios particulares en todos los aspectos de la actividad económica. Es más, el Estado socialista ha llegado a convertirse hoy en el gestor de toda la actividad económica nacional.

Para el desempeño de tan ingentes funciones el Estado necesita, lógicamente, contratar personal.

En nuestro medio, las personas que prestan servicios al Estado reciben el nombre genérico de "EMPLEADOS OFICIALES".

## **2. DEFINICION LEGAL:**

La Constitución Nacional de 1886 en su artículo 76,

numeral 9o., determinó que la ley crearía los empleos que demandara el servicio público; se entendía por tal las actividades para satisfacer necesidades de interés general y las propias de los servicios del Estado, con exclusión de las que pudieran desarrollar los particulares también en orden a satisfacer dichas necesidades de interés común. No se conocía, por tanto, en aquel entonces, la distinción entre empleados públicos y trabajadores oficiales, la que nació cuando fue extendiéndose la actividad estatal a empresas similares a las de los particulares; la distinción jurídica entre la forma de actuar el Estado, una vez como persona de derecho público y otras como persona de derecho privado, o sea, unas veces mediante "actos de poder" y otras mediante "actos de gestión", sirvieron de apoyo a esta diferenciación entre los llamados "Empleados Públicos" y los llamados "Trabajadores Oficiales".

Además, vino la presión de los sindicatos de servidores oficiales para obtener que algunos tuvieran ciertas prerrogativas laborales, como la de celebrar contratos de trabajo, presentar pliegos de peticiones, celebrar convenciones colectivas de trabajo, gozar de la garantía del fuero sindical y recibir indemnización por despido sin justa causa.

De ahí que los sindicatos más fuertes en 1944 y 1945 lograron una clasificación acorde con tales aspiraciones, o

sea, como trabajadores vinculados por contrato de trabajo con las entidades oficiales, a diferencia de los empleados públicos vinculados por un acto condicibn de las entidades públicas, a quienes se les negaron esas prerrogativas anunciadas anteriormente.

## 2.1. CONSTITUCIONES ANTERIORES A 1886.

Una vez nacido nuestro territorio como un Estado Independiente hubo la necesidad de vincular personas que atendieran los mäs elementales servicios (educacibn, salud, justicia) a la comunidad y que no podían proporcionarse ellos mismos. Es asi como desde esos días el Estado ha tratado de definir cual es la situacibn legal de aquellos servidores que atienden servicios por cuenta de el. Desde la Constitucibn Cundinamarca de 1811 y la de la República de Colombia de 1830 (arts. 29 y 157, título 12), enuncia a los "funcionarios y empleados públicos" referidos a la atribucibn del Poder Legislativo para asignar los sueldos y al Juramento como elemento de posesibn.

Analizando estas disposiciones encontramos que se trata de dos categorias de trabajadores: la de los funcionarios que actuan en funcibn de autoridad y la de los Empleados que por exclusibn carecen de ella. El elemento autoridad deslinda una y otra categoria. La nociòn de funcionarios de autoridad y de empleados subordinados, aparece implícitamente

expuesta también en la Constitución de la República de Cundinamarca de 1812, que en los artículos 48 y 49 hace referencia a los "funcionarios" y "subalternos".

La Constitución Política de la República de la Nueva Granada de 1843 (art. 101), anuncia una categoría equivalente a la de los "agentes políticos". El elemento subordinación se conserva al referirse a los "Empleados".

## 2.2. CONSTITUCION DE 1886.

En esta carta se reitera la noción de funcionario, agregando un elemento complementario ya existente pero expuesto ahora en forma explícita al decir que son los que "ejercen jurisdicción o autoridad". Las referencias a los "Empleados" contienen implícitamente la ausencia de esas facultades, esto es, simples subordinados o auxiliares.

A partir de la Constitución de 1886, surge en Colombia una vasta pero escueta e incoherente legislación, tendiente más que todo a satisfacer apetitos burocráticos de los partidos tradicionales. Es así como la Ley 4a. de 1913 (Código de Régimen Político y Municipal) en su artículo 5o. definió a los empleados públicos como "todos los individuos que desempeñan destinos creados o reconocidos en las leyes, ordenanzas, acuerdos y decretos válidos". Dichos empleados los clasificó en tres categorías a saber:

a) Los magistrados que son los empleados que ejercen

jurisdicción o autoridad.

b) los simples funcionarios públicos, que son los empleados que no ejercen jurisdicción o autoridad, pero que tienen funciones que no pueden ejecutar sino en su calidad de empleados.

c) Los meros oficiales públicos que son los empleados que ejercen funciones que cualquiera puede desempeñar, aun sin tener la calidad de empleado.

Hasta aquí no había distinción entre unos y otros servidores de las entidades públicas, involucrando en una sola calidad de "empleados públicos" también a los que más tarde serían considerados "trabajadores oficiales" ya que de la enumeración anterior bien podían catalogarse como posibles trabajadores oficiales los del tercer grupo o sea los "meros oficiales públicos".

### 2.3. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968.

En la enmienda constitucional de 1968 se logra un importante avance en materia de régimen legal a los servidores del Estado al expedirse el Decreto 3135 de 1968 y posteriormente al expedirse el Decreto reglamentario 1848 de 1969, estatutos estos que vienen a aliviar la deficiente legislación que existía en esta materia. Aun cuando estos decretos solo son aplicables en su integridad en la Rama Ejecutiva a Administrativa del poder público en el orden Nacional por expreso mandato del artículo 7o. del decreto

reglamentario 1848 de 1969, creemos que es un gran avance por pertenecer la mayoría de los servidores del Estado a esa orden y más aún cuando la tendencia moderna del intervencionismo del Estado mira hacia esa meta, cual es la de convertir a todos los trabajadores en una u otra forma tengan que ver con las funciones del Estado, en Servidores Públicos.

El artículo 10. del decreto 1848 de 1969 define a los "Empleados Oficiales" diciendo:

"Las personas naturales que trabajen al servicio de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, Unidades Administrativas especiales, Empresas Industriales o Comerciales de tipo oficial y Sociedades de Economía Mixta, se denominan genéricamente Empleados Oficiales".

Como podemos apreciar solo en 1969 se viene a precisar con alguna claridad cual es la situación jurídica de los diferentes servidores del Estado y decimos con alguna claridad porque nos encontramos todavía con fallos inhibitorios por falta de jurisdicción del juez o tribunal que conoce de algún asunto, en que es parte un servidor del Estado y esto porque varía de la jurisdicción Contencioso Administrativa a la Jurisdicción laboral ordinaria, según que el trabajador sea empleado público o trabajador oficial.



Según los principios sobre interpretación de la ley que rigen dentro de nuestro derecho positivo, observamos ante todo que el nuevo Estatuto sobre régimen prestacional para los empleados públicos y los trabajadores oficiales, contenido en el decreto 3135 de 1968 y su reglamentario el 1848 de 1969, constituyen el centro normativo sobre el cual habra de girar en adelante todo ese conjunto de leyes y decretos que se movían y aún se mueven sobre un campo confuso, disperso y anacrónico.

Por otra parte se debe tener presente que con este Estatuto se determina y aclara una serie de situaciones jurídicas que existen entre el empleado o trabajador oficial y la administración; principalmente en lo que se refiere a deslindar la situación en que se encontraba y se encuentra el uno y el otro, o sea, si estaba ligado a su respectiva entidad oficial empleadora por una relación contractual o de derecho público y estatutaria.

No debemos olvidar también que este Estatuto no modifica o suspende todo el régimen prestacional anterior, ni tampoco podía hacerlo, sino que viene en parte a reformar el sistema de prestaciones, pero deja en el fondo toda la estructura anterior en vigencia.

También es de anotar que estos estatutos fueron dictados según facultades conferidas por el congreso



nacional al Presidente de la República y en desarrollo de la Ley 65 de 1967, bajo la llamada Reforma Administrativa de 1968, que tuvo en mente importantes aspectos relacionados con la administración nacional, no obstante algunas críticas que se le han hecho sobre algunos temas que no es del caso mencionar. La citada Ley 65 de 1967 en su artículo 10. numeral H dispuso entre otros aspectos el de:

".... fijar las escalas de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleos nacionales, así como el régimen de prestaciones sociales".

Por ello solamente se aplican sus normas (las del estatuto mencionado), a la rama ejecutiva y no a las otras, como la legislativa, la jurisdiccional ni tampoco a otras entidades, que aún siendo nacionales, no son de la rama ejecutiva, así la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil y otras.

Este difícil y anacrónico tema de los "Empleados Oficiales" que solamente ahora se los ha definido y calificado en tal forma tanto para determinar los empleados públicos como los trabajadores oficiales tiene sus antecedentes legales en la vigencia de la ley 6a. de 1945 que fue la primera en establecer las prestaciones sociales para el sector oficial en su artículo 17 y que en cuanto a

la diferencia que empezaba a ser entre empleados públicos y trabajadores oficiales, se consagró en el artículo 4o. de su decreto reglamentario 2127 de 1945.

Desde la vigencia de esta norma se empezó a desarrollar la teoría de los empleados oficiales, principalmente por medio de la jurisprudencia establecida por el extinto Tribunal Supremo de Trabajo.

Después de analizar las disposiciones que someramente hemos citado y de indagar sobre la abundante jurisprudencia que existe en toda la historia jurídica del país, podemos decir que se ha perdido tiempo precioso nada más que para hacer una diferenciación entre el empleado público y el trabajador oficial, con graves perjuicios para la masa trabajadora que aún permanecen a la expectativa de los resultados de un juicio o proceso ante la jurisdicción contencioso administrativa si son empleados públicos o ante la jurisdicción ordinaria laboral si son trabajadores oficiales.

Menos mal que ya se han empezado a dar pasos dentro del derecho positivo, con normas más o menos claras y precisas para determinar si se trata de los unos o de los otros, con el fin de ubicar la acción que corresponda en uno u otro caso. Es así como se llega a la conclusión de que el derecho

positivo para los empleados oficiales en general está enmarcado en el estatuto contenido en los citados decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, pero como punto de partida porque las leyes que se aplican en los órdenes departamentales, municipal, intendencial, comisarial, etc., son innumerables ya que para ellos no existe un código que pueda aplicarse en sus relaciones con la administración pública, según lo hemos observado en las obras consultadas.

Por último cabe anotar que esta determinación se hace en la actualidad en forma más concreta en los estatutos de personal de cada entidad oficial ya que en forma genérica se hace dentro de la ley pero para cada caso particular, en la práctica resulta que es mejor acudir a dichos reglamentos para clasificar a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales.

### **3. NATURALEZA DEL VINCULO JURIDICO LABORAL.**

Se trata de analizar la naturaleza del vínculo jurídico-laboral de los empleados oficiales con el Estado-Patrón.

Para este análisis tendremos en cuenta un doble aspecto: el uno aplicable a los Empleados Públicos, el otro, a los trabajadores oficiales y que expresa la doble personalidad y la doble forma de vinculación laboral del Estado.

### 3.1. MODALIDAD ESTATUTARIA O LEGAL Y REGLAMENTARIA.

Esta modalidad corresponde a los "Empleados Públicos":

"En todos los casos en que el empleado se halle vinculado a la entidad empleadora por una relación legal y reglamentaria, se denomina empleado público".

Es la aplicación a una persona determinada, de una situación jurídica general. Significa ella un conjunto armónico de normas generales, abstractas y preexistentes de origen Constitucional, legal y reglamentario, una especie de Estatuto aplicable a los empleados públicos.

Así la Constitución Nacional, la Ley, los Decretos y el Reglamento, Estatutos y Plantas de personal, Manual de funciones, etc., contienen normas imperativas para los Empleados Públicos sobre: Nombramiento, funciones, derechos y obligaciones, ubicación, salario, ascensos, carrera administrativa, prestaciones, etc.

El que un empleado público se halle vinculado laboralmente con la administración mediante una situación jurídica general, mediante un estatuto o situación legal y reglamentaria, significa que su vinculación es idéntica para todos los empleados públicos en razón de que el acto

juridico que crea y organiza esa vinculaci3n es la ley o el reglamento y su aplicaci3n no depende de persona alguna.

Entre el empleado y la administraci3n no existe previo acuerdo de voluntades, esta crea el empleo, le se1ala sueldo y atribuciones y nombra al funcionario sin previa consulta; la investidura del cargo en el funcionario es unilateral y obra exclusiva del Estado. El funcionario no discute sueldo ni condiciones de trabajo y la administraci3n queda en libertad de variar esas condiciones, aun contra la voluntad del empleado.

La modalidad estatutaria nace mediante un Acto-condici3n, que es el Acto administrativo de nombramiento del empleado. Al Acto se lo denomina Condici3n, en raz3n de que su proyecci3n juridica laboral est3 condicionada a varios factores: aceptaci3n, acreditaci3n de requisitos, posesi3n, todo ello dentro de un periodo de tiempo determinado, lapso durante el cual la condici3n del lleno de estos requisitos ha de cumplirse y el empleado vincularse asi juridicamente como empleado p3blico. La situaci3n legal y reglamentaria expresa la actuaci3n del Estado como soberano, mediante el imperium, esto es, imponiendo, sometiendo, mediante el derecho p3blico. No existe contrataci3n individual ni colectiva.

Ya se indic3 como en la interpretaci3n de las

relaciones de servicios permanentes con el Estado se han utilizado tanto la teoría estatutaria (situación legal y reglamentaria) y la contractual laboral.

El monopolio de la tesis estatutaria comenzó a quebrarse en el año de 1944 a raíz de la expedición del Decreto 2350 de ese año, para sugerir una línea de separación entre la vinculación de derecho público y el contrato laboral propiamente dicho. Por su parte el artículo 4o. del decreto 2127 de 1945 confirmó el principio de la situación legal y reglamentaria para las relaciones con la administración nacional, departamental y municipal, pero exceptuó y puso bajo contrato de trabajo las de construcción o sostenimiento de obras públicas, las de empresas industriales o comerciales, agrícolas o ganaderas que se exploten con fines de lucro y aquellas de instituciones idénticas a las de los particulares o sean susceptibles de ser fundadas por éstos.

La similitud con actividades particulares, en suma, determinaba el sometimiento al contrato de trabajo.

La expedición del Código Sustantivo del Trabajo en 1950 no varió los conceptos y por ello en sus artículos 3o. y 491 dispone que éste se aplica a las relaciones de derecho colectivo del trabajo con la administración pública, no así en lo que hace el derecho individual, que queda regido por

leyes especiales (Ley 6a. de 1945 y sus reglamentos) o las de la función pública, entre ellas el Código de Régimen Político y Municipal (art. 5o.) que define la calidad del Empleado Público.

Se perfila así la distinción jurídica entre empleado público (Situación Estatutaria) y trabajador oficial (Situación contractual). La jurisprudencia utilizaba diferentes criterios para ubicar a una persona en una situación y otra situación, y a pesar de que el decreto 2127 de 1945 tomaba en cuenta la índole global de la institución donde se prestaba el servicio, aquella se inclinaba por una comparación de la actividad del demandante con una similar del sector privado; naturalmente que de este modo podría equipararse hasta el mismo presidente de la República con el Presidente de una empresa y declararlo trabajador oficial y no empleado público.

Para poner término de una vez por todas a la confusión que creaba la interpretación judicial, el artículo 5o. del decreto 3135 de 1968 definió quienes eran empleados públicos y quienes trabajadores oficiales, además de reiterar como criterio general el orgánico, es decir, el de la naturaleza de la entidad (Establecimiento público o empresa), lo que determina la condición de empleado público o trabajador oficial, salvo la posibilidad de que en los establecimientos públicos existen trabajadores oficiales y en las empresas



empleados públicos.

La nitidez del criterio orgánico vino a ser turbada con disposiciones del decreto reglamentario 1848 de 1969 que mezcló las nociones al hablar (art. 3o. lit. b) de establecimientos públicos organizados con carácter industrial o comercial, como un tipo no previsto en los decretos 1050 y 3130 de 1968 que habían definido las categorías legales. Este error jurídico fue corregido por el consejo de Estado en sentencia anulatoria del 16 de julio de 1.971 de la Sección 2a. Pero otra sentencia del 27 de julio del mismo año y la misma sección, declaró también nulo el artículo 6o. del decreto reglamentario 1848 que había ordenado que los contratos de los trabajadores oficiales se rigieran por las disposiciones del Código Sustantivo de Trabajo.

Según se desprende de las normas del nuevo Estatuto, se llega a la conclusión de que allí se recoge toda la doctrina anterior y que por lo tanto se define un aspecto de gran trascendencia, que facilita en mucho la determinación que hará de hacerse para diferenciar al empleado público del trabajador oficial, que genéricamente ahora se denominan "Empleados Públicos".

Con base en lo expuesto y de acuerdo a los primeros artículos de este nuevo Estatuto, las personas que trabajan



en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales (entidades estas que no aparecen en el decreto 3135 de 1968), en estos casos se trata de "Empleados Públicos", salvo el caso de las personas que al servicio de tales entidades, laboran en la construcción y sostenimiento de obras públicas; salvo también el caso de aquellas que en los respectivos estatutos queden dentro de la clasificación de trabajadores oficiales, como en el caso de los establecimientos descentralizados.

La regla general por lo tanto es de que las personas que trabajan en tales entidades son empleados públicos y la excepción es de que sean trabajadores oficiales.

Por último debe tenerse en cuenta la interpretación que nuestro más alto Tribunal de Justicia, hizo en sentencia del 2 de octubre de 1970, según la cual, en ningún caso, tratándose de Ministerios, Departamentos Administrativos y superintendencias, puede dejar de ser empleado público quien allí presta sus servicios.

### 3.2. MODALIDAD CONTRACTUAL.

En esta modalidad se presenta el Estado actuando como

los particulares: Contratando, no imponiendo, sino negociando. Es la modalidad como están vinculados con la administración los trabajadores oficiales. Ella expresa la existencia de un contrato de trabajo, bien sea ficto-presunto o expreso. La noción de contrato, significa bilateralidad, acuerdo en la determinación de las condiciones de trabajo: jornada, salarios, duración del contrato, cargo, etc. lo que a su vez puede ser modificado o revisado, siempre en beneficio del trabajador mediante acuerdo o contrato, bien individual o por contratación colectiva, a través de la convención colectiva de trabajo.

El Estatuto del Empleado Oficial en su artículo 3o. define que empleados de la administración tienen el carácter de trabajadores oficiales y dispone:

"Son trabajadores oficiales los siguientes:

- a) Los que prestan sus servicios a las entidades señaladas en el inciso 1o. del artículo 1o. de este decreto, en la construcción y sostenimiento de las obras públicas, con excepción del personal directivo y de confianza que labore en dichas obras;
- b) Los que prestan sus servicios en establecimientos públicos organizados con carácter comercial o industrial, en las empresas industriales o comerciales del Estado y sociedades de Economía Mixta, con excepción del personal

directivo y de confianza que trabaje al servicio de dichas entidades".

Sea lo primero anotar que en virtud de sentencia de la Sección 2a. del Consejo de Estado de fecha 16 de julio de 1971, el literal b) de este artículo fue anulado y los motivos que tuvo este Alto Tribunal Administrativo fueron en resumen los siguientes:

"Las personas que prestan servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado, son trabajadores oficiales".

Es esta la regla general, según se desprende del texto del decreto 3135 de 1968 en su artículo 5o. inciso 2o. Para determinar cuales de estos servicios constituyen una excepción, por tener la calidad de empleados públicos, el mismo decreto establece que los estatutos de aquellas empresas precisarán "que actividades de dirección y confianza" deberán ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos, lo cual da a entender claramente que no todas las actividades de dirección y confianza implican la calidad de empleado público, sino que solo algunas de estas las más delicadas y trascendentales conllevan ese carácter para el servidor oficial. De este modo, según la norma superior, hay empleados de confianza y de dirección que siguen siendo trabajadores oficiales y de acuerdo con lo dispuesto en el decreto reglamentario 1848 de 1969, todos

los que ocupan cargos de esa naturaleza son, en dichas empresas, empleados públicos. Resulta pues, por este aspecto, ostensible la contradicción entre la norma del decreto 3135 de 1968, que tiene fuerza de ley y el estatuto que lo reglamenta. Además el citado decreto 3135 remite a los preceptos estatutarios de las empresas industriales y comerciales para que en ellos se haga esa distinción, ya que al decir que en los estatutos se precisara que actividades de dirección y confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos, deja abierto el campo para que otras personas ejerzan tales funciones, con el carácter de trabajadores oficiales. Y el decreto reglamentario al consagrar que todas ellas tienen el carácter de empleados públicos, incluye esa distinción, puesto que no permite establecer aquella importante diferencia en los respectivos estatutos. En consecuencia el inciso 2o. del decreto 1848 de 1969, debe ser suspendido provisionalmente. Por otra parte el literal b) del artículo 3o., al establecer la excepción comentada, define como empleados públicos a los servidores de las sociedades de economía mixta del personal directivo o de confianza, en pugna con lo dispuesto en el artículo 8. del decreto ley 1050 de 1968 y el artículo 3o. del decreto 3130 de 1968, pues tal calidad de empleado público solo puede tenerla el servidor de una empresa de economía en que el gobierno posea el 90% o más del capital social. Al hacer extensivo ese carácter a empleados que tengan cargos de dirección o de confianza, sin tener en

cuenta el mencionado porcentaje, el decreto reglamentario violo normas superiores de derecho. Además, es cierto que el decreto 3135 no establece que las sociedades de economía mixta precisarán en sus estatutos que actividades de dirección o de confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos y ello es apenas natural y lógico, pues aquel estatuto prescribe que tal clase de sociedades se gobiernan por las reglas del derecho privado y que solo en aquellas en que el Estado tenga el 90% o más del capital social, deben aplicarse las normas que corresponden a las empresas industriales y comerciales del Estado. Como lo anota el demandante, en las sociedades de economía mixta en que el Estado tiene un capital o interés social inferior al 90%, ninguno de sus servidores puede catalogarse como empleado público. De consiguiente, el artículo 5o. del decreto 1848 de 1969, en cuanto ordena que las empresas de economía mixta, sin excepción, hagan la correspondiente calificación entre empleados públicos y trabajadores oficiales, viola los preceptos del estatuto reglamentado" (Auto de lo. de julio de 1979. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección 2a. Consejero sustanciador doctor Alvaro Orjuela Gomez).

El artículo 1o. numeral 3o. del estatuto del empleado oficial dice:

"En todos los casos en que el empleado oficial se halle vinculado a la entidad empleadora por

una relación de carácter contractual laboral, se denomina trabajador oficial y tendrá tal calidad".

De la anterior calidad se desprende el derecho que tienen estos empleados oficiales (Trabajadores oficiales), para con limitadísima libertad, poder contratar laboralmente, con la administración pública, ya que sus relaciones con esta viene a regirse por las normas de derecho individual de trabajo, con las eventuales ventajas que ello conlleva.

Es importante hacer notar la actual crisis por la que atraviesa, en la práctica, el contrato individual de trabajo, ya que si bien es cierto que el trabajador oficial se vincula a la administración por medio de este contrato, no es menos cierto que esas nociones de acuerdo, negocio, discusión, que lleva implícito el contrato individual de trabajo en la práctica y debido a las condiciones de desempleo, de inestabilidad laboral, de carestía y de inflación en que se debate nuestro pueblo, no le permiten al trabajador gozar y hacer efectivos esos derechos, ya que es iluso pensar que ante un gran contingente de reserva de trabajadores y ante la urgente necesidad de un salario, por pequeño que sea, el aspirante a trabajar pueda realmente discutir, acordar libremente y en un plano de igualdad con el Estado-Patrono las condiciones de trabajo. Creemos, que

en la práctica, al menos en Colombia, se trata de una adhesión, de una aceptación a la imposición de las condiciones de trabajo que plantea el Patrono (Estado). Esto como norma general, porque no podemos desconocer situaciones excepcionales.

Al respecto también conviene tener en cuenta la sentencia que el 8 de abril de 1.970, produjo la Sala del Consejo de Estado, quien dijo:

"El empleado oficial puede estar vinculado a la administración pública por una relación legal reglamentaria, que conlleva nombramiento y posesión del respectivo cargo, o por un contrato de trabajo; pero en ambos casos, se trata de una relación de derecho público, con todo lo que ello implica, y no de derecho privado".

En la anterior sentencia se nota la tendencia socializadora del Estado y especialmente en cuanto a sus servidores se refiere, porque como ya lo dijimos, la meta es que todos los trabajadores del Estado sean empleados públicos, con todo lo que ello significa en un país que como el nuestro, la oferta de mano de obra sobrepasa muchas veces la oferta de empleo.

La relación laboral legal reglamentaria o estatutaria parte del presupuesto esencial de la imposición de las

condiciones de trabajo al empleado público, mediante la ley y el reglamento, esto es, Estado Patrono actuando en función soberana, impositiva y subordinante.

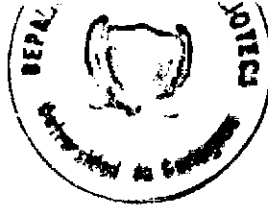
Es pues, la antítesis de la relación contractual, la propia de los trabajadores oficiales, en la que el estado, al igual que los particulares negocia, discute, acuerda las condiciones de trabajo mediante la contratación individual y colectiva.

#### 4. LOS EMPLEADOS OFICIALES Y LA JURISPRUDENCIA.

El definir en cada proceso y caso concreto, cuando se tiene condición de Trabajador Oficial y cuando de Empleado Público, ha traslucido en nuestra Jurisprudencia la confusión legal reinante. Ni la Corte Suprema de Justicia, ha logrado uniformizar criterios al respecto. Y que decir, de los Tribunales Seccionales y Juzgados Laborales.

El establecer en forma precisa un criterio de clasificación, tiene singular importancia, no solo como necesidad teórica, sino práctica. En efecto, si se trata de un Empleado Público es competente, para conocer de sus acciones laborales, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, si se trata de un Trabajador Oficial, corresponde a la Jurisdicción Ordinaria del Trabajo. El que después de varios años de tramitar un proceso en primera o





41

segunda instancia se llegue, bien por apelación o por casación, al Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia y se declare a esas alturas, que se trata de un trabajador oficial o de un empleado público, respectivamente, declarándose en consecuencia inhibidos para fallar, es algo grave que genera incertidumbre e inestabilidad en la administración de justicia y causa incalculables perjuicios al trabajador, que pierde así toda posibilidad de accionar nuevamente, ya que se encuentra ante una caducidad o prescripción de la acción, según el caso.

Veamos algunos criterios de clasificación que la jurisprudencia de la Corte ha definido en materia de Empleados Oficiales.

#### 4.1. LA ACTIVIDAD DE LA ENTIDAD.

"No es la actividad individual del Empleado la que determina la calidad de éste, sino la actividad de la dependencia administrativa a que preste sus servicios.... así quien lo hace en una dependencia administrativa dedicada a la construcción o sostenimiento de obras públicas, es trabajador oficial y no lo es quien sirve en dependencia ajena a esos menesteres". (Sentencia de febrero 24/72 Sala de casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, Magistrado Ponente, doctor Jose E. Arboleda Valencia).

#### 4.2. LA ACTIVIDAD DE SERVIDOR.

"Para que tenga la calidad de trabajador oficial no es

suficiente que la entidad que se beneficia de los servicios personales tenga entre sus funciones la de construir y mantener obras públicas, sino que es necesario que el trabajador esté vinculado a dichas actividades, es decir, que sea trabajador de la construcción y sostenimiento de obras públicas" (sentencia de mayo 23/77. Magistrado Ponente Dr. José Eduardo Gnecco Correa. Sala de Casación Laboral de C. S. de J.).

4.3. LA ACTIVIDAD DE LA ENTIDAD Y DEL TRABAJADOR.

"El criterio para distinguir entre Empleado Público y Trabajador Oficial se apoya en la naturaleza de la función de la entidad y en la del servicio del trabajador.

Se parte de la base que existen entidades que desarrollan actividades puramente estatales, que no pueden ser materia de actividad particular, como la policía, el ejército, la justicia, etc., donde no se concibe una relación contractual laboral, sino que todos los servicios prestados por las personas vinculadas a esas actividades son empleados públicos y tienen una relación legal y reglamentaria, no contractual.

En cambio en aquellas actividades que son susceptibles de ejercitarse también por los particulares, no puede hablarse de una relación puramente estatal o gubernamental,

sino de una actividad que admite la relación laboral contractual" (Sentencia de julio 30/74. Magistrado Ponente, Dr. Alejandro Córdoba Medina. Sala de C.L.).

#### 4.4. CLASIFICACION EN EL ESTATUTO.

"La naturaleza del vínculo jurídico existente entre un Establecimiento Público y alguno de sus servidores depende pues cardinalmente de lo que exprese el Estatuto y ante el silencio de este ha de estarse por la relación de servicio público y no por el contrato de trabajo..... No depende ni podría depender aquella clasificación de un examen que hicieran el Juez o el funcionario de las tareas que tenga a su cargo, de los fines que deba cumplir y de los medios que haya de utilizar". (Sentencia de agosto 19/76. Sala de Casación Laboral de la C.S. de J. Magistrado Ponente doctor Juan Hernández Saenz).

#### 5. OTROS EMPLEADOS OFICIALES.

Hasta aquí hemos hecho un estudio detallado de esos dos grandes grupos de servidores del Estado que vienen a concentrar algo más del 90% del total de los Empleados Oficiales.

Conviene ahora, dada la tendencia socializadora del Estado, conocer otros servidores del Estado, que si bien es cierto su vinculación a este se hace por cualquiera de los dos medios estudiados (relación legal y reglamentaria o

contrato de trabajo), no es menos cierto que su regimen legal es diferente al de los empleados públicos y trabajadores oficiales. Esta categoria de Empleados Oficiales son:

#### 5.1. FUNCIONARIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Al expedirse la ley 12 de 1.976, mediante la cual se le confirió facultades extraordinarias al ejecutivo para que se reestructurara el I.C.S.S. y en cumplimiento de ese mandato, el gobierno nacional lleva a cabo la reestructuración del Instituto y en el artículo 3o. del decreto extraordinario 1651 de 1977 clasificó a los servidores de dicho instituto en tres categorías.

Por una parte denominó empleados públicos, de libre nombramiento y remoción, al director general, al secretario general, a los subdirectores y a los gerentes seccionales de la entidad.

Por otra parte el citado decreto denominó como trabajadores oficiales, a las personas que, trabajando en el Instituto, desempeñan o desempeñen funciones relacionadas con actividades como el aseo, la jardinería, la electricidad, la mecánica, la cocina, la celaduría, la lavandería, la costura, el aplanchado de ropa y el transporte. Finalmente, como funcionarios de la seguridad social, denominó a las personas que desempeñan o desempeñen

funciones directamente relacionadas con la prestación de los servicios de atención integral de la salud que deben ser profesionales de la medicina y la odontología. Así como las que realicen actividades dirigidas a coadyuvar y complementar la prestación integral de los citados servicios. En esta categoría de trabajadores se encuentran comprendidos, en consecuencia, los médicos, odontólogos, los anestesiólogos, los radiólogos, los enfermeros, etc.

La denominación de "Funcionarios de la Seguridad Social" que se les ha dado a estos empleados, es una figura sui generis que conjuga elementos de la definición de empleado público, como el hecho de que su vinculación con la administración se realice mediante una relación legal y reglamentaria y de la de trabajador oficial, ya que pueden presentar pliegos de peticiones y celebrar convenciones colectivas de trabajo que le permiten modificar las asignaciones básicas de sus cargos. Esta clasificación como funcionarios de la seguridad social es más gravosa, más perjudicial aun que la de Empleados Públicos común, pues el funcionario de la seguridad social, es un empleado público "especial", en peores condiciones que el general.

La existencia de esta categoría se explica solamente en la política estatal de buscar e implementar un mecanismo que permita limitar aún más, los ya limitados derechos del empleado público.



46

Como si todo esto fuera poco, el decreto 1650 de 1977 en su artículo 47 definió al ISS, como un establecimiento público adscrito al Ministerio de Trabajo, lo que relacionado con el artículo 5o. del decreto 3135 de 1968, significa que sus servidores son por norma general Empleados Públicos.

### 5.2. AUXILIARES DE LA ADMINISTRACION.

Una cuarta categoría de trabajadores del Estado es la definida por el artículo 1o. del decreto 9150 de 1973 como simples o meros "Auxiliares de la administración". Con esta denominación, se hace referencia a aquellas personas que prestan servicios al estado en forma temporal, como los técnicos y obreros contratados por el tiempo que dure la realización de un trabajo o de una obra determinada; en forma ocasional, como lo hacen los peritos y en forma obligatoria como los jurados de conciencia o de votación. Estas personas como se ha dicho, son meros auxiliares de la administración.

### 5.3. SUPERNUMERARIOS.

El artículo 83 del decreto extraordinario 1042 de 1978 dispuso, a su vez, que para suplir vacancias temporales de los empleados públicos en casos de licencias o vacaciones, podría vincularse personal supernumerario.

Agregó el artículo en mención, que también podrían vincularse supernumerarios para desarrollar actividades de carácter netamente transitorio.

El régimen jurídico de estos empleados es, pues, el siguiente: su vinculación a la administración no puede ser mayor de tres meses, salvo autorización especial del gobierno, cuando se trate de actividades que por su naturaleza requieran personal transitorio por periodos superiores.

Si la vinculación de este personal supernumerario no excede de tres meses, no hay lugar al reconocimiento de prestaciones sociales. Tienen derecho, sin embargo, a asistencia médica, en caso de enfermedad o accidente de trabajo.

La vinculación de estos funcionarios se hace mediante resolución, en la que debe hacerse constar expresamente el término durante el cual se han de prestar los servicios y la asignación mensual que vaya a pagarse. Esta asignación debe fijarse de acuerdo con las escalas de remuneración vigentes y con las funciones que deban desarrollarse.

## C A P I T U L O I I

## E N T I D A D E M P L E A D O R A

Antes de entrar a hacer un somero estudio de las distintas entidades a las cuales prestan sus servicios las diferentes categorías de servidores del Estado, es conveniente, por razones prácticas, hacer algunas precisiones.

Hasta más o menos el año 1944 existía en el país una opinión unánime sobre la calidad de los empleados oficiales. En efecto, todos los servidores del Estado tenían una misma calidad: era, pues, Empleados del Servicio Oficial.

El artículo 4o. del decreto 652 de 1935, por ejemplo decía:

"Se entiende por empleado al servicio oficial aquel que trabaja por cuenta de las entidades públicas y a su servicio u obra por cuenta de ellas y cuya remuneración es pagada directamente por el Tesorero Nacional, los tesoros departamentales o municipales, o por organismos creados por leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos o reglamentos legales".

"También se considerarán como del Servicio Ofi-



cial los empleados de contratistas de obras que ejecuten por cuenta de las entidades públicas, cuando los contratistas en la realización de los trabajos son meros agentes o patronos de las obras y los sueldos son pagados con fondos oficiales".

No obstante, a partir de 1944 y más concretamente a raíz de la expedición del decreto 2350, se creó la posibilidad de que los trabajadores se vincularan al servicio del Estado, de dos maneras: por medio de un acto legal y reglamentario o por medio de un contrato de trabajo.

El artículo 4o. del decreto 2127 de 1945, hizo una mayor precisión todavía al definir los dos fenómenos, en los siguientes términos:

"..... las relaciones entre los empleados público y la administración nacional, departamental o municipal, no constituyen contratos de trabajo y se rigen por leyes especiales. A menos que se trate de la construcción o sostenimiento de las obras públicas o de empresas industriales, agrícolas o ganaderas que se exploten con fines de lucro, o de instituciones idénticas a las de los particulares o susceptibles de ser fundadas y manejadas por éstos en la misma forma".

Finalmente el artículo 5o. del decreto 3135 de 1968 sustituyó el artículo 4o. del decreto 2127 de 1945 y definió quienes son empleados públicos y quienes trabajadores oficiales. Luego el decreto 1848 de 1969 en su artículo 1o. definió en forma precisa quienes son Empleados Oficiales y en los artículos 2o. y 3o. definió de una vez por todas, a los empleados Públicos y a los trabajadores oficiales, respectivamente.

Hechas estas precisiones, entramos, ahora sí, a estudiar las distintas entidades del Estado a las que se pueden vincular los Servidores Oficiales.



**1. LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**

La Presidencia de la República está integrada por el conjunto de servicios auxiliares del Presidente de la República, dirigidos por los Secretarios, consejeros y Jefe de la Casa militar. Desde la ley 1a. de 1958, la presidencia es, jurídicamente hablando, un departamento administrativo bajo la dirección del secretario general, cuya participación en actos formales del Jefe del Estado es necesaria para que exista gobierno en el sentido específico del artículo 57 de la Constitución Nacional, que declara que ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de ministros y jefes de departamentos administrativos, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea refrendado o

comunicado por el ministro del ramo respectivo o el jefe del departamento administrativo correspondiente.

"La Presidencia de la República y los Ministros y departamentos administrativos son los organismos principales de la administración; los demás les están adscritos y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley, bajo la orientación y control de aquellos" (Art. 1o. del decreto 1050 de 1968).

"Corresponde al Presidente de la República la suprema dirección y la coordinación y control de la actividad de los diferentes organismos administrativos, al tenor del artículo 120 de la Constitución Nacional" (Art. 2o. del decreto 1050 de 1968).

"La Presidencia de la República estará integrada por el conjunto de servicios auxiliares del Presidente de la República".  
(Art. 2o. inciso 2o. del decreto 1050 de 1968).

Estas clasificaciones tienen marcada importancia para la distinción entre "Empleados Públicos" y "Trabajadores Oficiales" y por esta singular razón debemos saber en qué

consisten los diferentes organismos que componen la administraci**o**n p**u**blica, o sea, la rama ejecutiva nacional, aclarando que no todos esos organismos enumerados en el articulo 1o. del decreto ley 1050 de 1968 son personas juridicas sujetos de ser demandables por obligaciones laborales, o sea que los servidores de la Presidencia de la rep**u**blica, Ministerio, Departamentos Administrativos y Superindencias, pueden demandar los actos administrativos de caracter laboral de tales organismos ante la jurisdicci**o**n laboral por provenir el d**e**recho laboral de un contrato de trabajo y por lo tanto pueden demandar a la naci**o**n. Los demas organismos, o sea los establecimientos p**u**bl**i**cos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las Empresas de Economia Mixta, si pueden ser sujetos de comparecer en juicio laboral o de que sus actos administrativos en los eventos ya analizados sean susceptibles de demanda ante la justicia contencioso-administrativa.

Lo anterior es aplicable tambien a los organismos semejantes del orden departamental y municipal.

## **2. LOS MINISTERIOS**

Los Ministerios son las unidades administrativas mas importantes a escala nacional desp**u**es de la Presidencia de la Rep**u**blica. La reforma constitucional de 1968 los define

como partes integrantes de la estructura de la administración nacional junto con los departamentos administrativos y los establecimientos públicos.

Los Ministerios son los órganos de expresión de la política del gobierno. Sus funciones son por tanto de dirección y coordinación de toda la actividad pública nacional.

Los Ministerios realizan la mayor parte de la tarea administrativa del gobierno y los ministros son los principales funcionarios políticos después del jefe del Estado.

Lo primero se advierte claramente con la sola enunciación de las funciones de los Ministerios que la reforma administrativa de 1968 sistematizó en el artículo 30. del decreto extraordinario 1050.

Los Ministerios han sido creados por leyes diferentes a medida que las tareas del Estado colombiano han aumentado; en el siglo pasado se les llamaba secretarías, como en México y los Estados Unidos, lo cual es más propio en régimen presidencial. Algunos ministerios son viejos; otros de más reciente creación.

Los Ministros son funcionarios muy importantes del

Estado y después del Presidente de la República son los que mayor autoridad detentan en lo relativo a la administración.

En un afán de establecer una teoría jurídico-administrativa al respecto, el artículo 12 del decreto 1050 de 1968 define las funciones comunes de los ministerios así:

Ejercer bajo su responsabilidad, las funciones que el Presidente de la República les delegue o la ley les confiera y vigilar el cumplimiento de las que por mandato legal se hayan otorgado a dependencias del Ministerio, así como las que hayan delegado en funcionarios de su despacho; participar en la dirección, coordinación y control de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, adscritos o vinculados a su despacho, conforme a las leyes y a los respectivos estatutos; dirigir, revisar y coordinar los trabajos de la oficina de planeación del Ministerio y gestionar, directamente o por funcionarios de su dependencia, la incorporación de los de su sector en los planes generales de desarrollo; revisar y aprobar los proyectos de presupuesto de inversiones y de funcionamiento que hayan de ser presentados al Departamento Administra-

tivo de Planeación y a la dirección General del Presupuesto, y el prospecto de utilización de los recursos de crédito público que se contemplen para la rama a su cargo; las de administración de personal conforme a las normas sobre la materia, etc.

Las decisiones correspondientes al ejercicio de esas funciones que corresponden al Ministerio se toman mediante actos jurídicos que llevan el nombre de resoluciones, las cuales van firmadas por el Ministerio y el Secretario General.

Las decisiones que corresponde tomar a los ministros, versan sobre las funciones asignadas al despacho, la expedición de actos y la celebración de contratos, el manejo del presupuesto entregado al ministerio, la administración de los bienes nacionales que están adscritos a él para la atención de los servicios que presta esa agencia estatal y del personal que pertenece al despacho. Desde el punto de vista laboral, las personas naturales que trabajan en los Ministerios con Empleados Públicos, con excepción de quienes laboran en la construcción y sostenimiento de las obras públicas y que son definidos por la ley como Trabajadores Oficiales.



### 3. LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

Los Departamentos Administrativos, son organismos que dentro del complejo general de la Administraci3n desempeñan funciones esencialmente administrativas y técnicas.

Los Departamentos Administrativos, fueron creados en la reforma constitucional de 1945. En la justificaci3n de la reforma se decia que los servicios especiales debian tener directores conoedores de ellos y a cabalidad y menos dependientes de la trama política que los ministros, esto es, lo que dia se conoce como "Técnicos".

Dentro de la jerarquía nacional, los departamentos administrativos siguen en importancia a los ministerios. El tratamiento que les da la Constituci3n es, adem3s, semejante. Los departamentos administrativos tienen un jefe que es nombrado y removido libremente por el presidente de la república y los actos que conciernen a cada departamento van firmados por estas dos autoridades. Sus actos más internos, llamados tambien resoluciones, como la de los ministros, son administrativos. Ante ellos se surte el recurso de apelaci3n de providencias de Funcionarios que son sus subordinados y la ley admite la posibilidad de que apelaciones contra actos de gobernadores, intendentes y comisarios se decidan igualmente por ellos.



La reforma administrativa que se cumplió en el país a partir de la expedición de la ley 19 de 1958, fomentó la creación de nuevos departamentos administrativos como medio para regularizar la marcha de la administración y mejorar la distribución de asuntos entre las diferentes agencias estatales.

Las funciones de los departamentos administrativos, como las de los Ministerios, son todas aquellas propias a las materias administrativas que les dan sus nombres y concretamente, las que les atribuyen las disposiciones de valor legal que los han creado y reformado y aquellas delegadas por el Presidente de la República. Según el decreto 1050 de 1968 (Art. 23) la estructura interna de los departamentos administrativos es idéntica a la de los Ministerios y su dirección corresponde al jefe del departamento y a su secretario general. Las personas que laboran en estos departamentos administrativos tienen la calidad de empleados públicos.

#### **4. LAS SUPERINTENDENCIAS.**

Desde la creación de la SUPERINTENDENCIA Bancaria por la ley 45 de 1923, se ha venido empleando término Superintendencia, para designar ciertas agencias gubernamentales que son intermedias entre una división de un

ministerio y un establecimiento público; en la medida en que a veces realizan tareas antes confiadas a un ministerio que ha cobrado especial importancia, tienen cierta autonomía frente a los ministerios, pero no alcanzan a poseer la personería jurídica que es rango esencial de los establecimientos públicos.

En la teoría jurídico-administrativa de la reforma administrativa de 1968 se definieron las superintendencias como organismos adscritos a un ministerio que, dentro del marco de la autonomía administrativa y financiera que les señala la ley, cumplen algunas funciones que corresponden al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa y las que la ley les asigna.

En suma las Superintendencias son organismos que dentro del marco de autonomía que les otorga la ley, realizan funciones que corresponden al presidente de la república como suprema autoridad administrativa.

Las atribuciones específicas de las diferentes Superintendencias están contenidas en las leyes que las crearon y en los decretos de reorganización de la reforma administrativa.

Les compete en consecuencia, la inspección y vigilancia de las entidades puestas dentro de su respectiva

brbita de accibn, con el fin de las actividades que ellas desarrollan se ajusten en todo a la ley y a las normas que las rigen.

Ejercen en este sentido, unas funciones similares a las de la Contraloría General de la República y a las del Ministerio Público, pero sobre actos realizados por personas o entidades del sector privado, y excepcionalmente del sector público. Para todos los efectos, las personas que laboran en dichas Superintendencias se consideran empleados públicos, de acuerdo con las normas legales comentadas.

## 5. LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS.

Se ha hecho mención del vocablo Entidades descentralizadas, para hablar de los Establecimientos Públicos. Y en efecto, a partir del decreto 3130 de 1968, el se convirtió en término propio o en categoría jurídica del derecho administrativo colombiano, que encierra genéricamente tres tipos de personas jurídicas: los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta; la Constitución misma lo recibió en el artículo 60 ordinal 2o. al hacer referencia a la administración nacional y a sus entidades descentralizadas.

Los establecimientos públicos cumplen atribuciones de autoridad del poder público, razón por la cual en el art. 10. del decreto extraordinario 1050 de 1968 los designó como parte de la rama ejecutiva del poder público en lo nacional. Los establecimientos públicos expresan una forma descentralizada de servicios, como también las empresas industriales y comerciales del Estado. Desde este punto de vista representan una técnica de administración pública; la envoltura jurídica de ese fenómeno es el establecimiento público, que posee un conjunto de elementos que es preciso estudiar para conocer su naturaleza y poder diferenciarlo de categorías jurídicas vecinas; los establecimientos públicos, de otro lado, tienen una forma particular de organización y un régimen jurídico propio. Desde el punto de vista jurídico, el establecimiento público es una entidad adscrita al Estado, puesto que es un desprendimiento suyo y el administrador de servicios a su cargo. El decreto 1050 de 1968, en su artículo 10., menciona los establecimientos públicos como integrantes de la rama ejecutiva del poder público.

Los establecimientos públicos poseen autonomía administrativa que consiste en la facultad legal de que disponen para autoorganizarse y para orientar el cumplimiento de las funciones que les han entregado. Generalmente, los actos de creación de entidades descentralizadas mencionan el personal directivo y dejan a la discreción de ellas la integración del resto de los servidores de la institución. La manifestación mas

importante de la autoorganización es la expedición de los estatutos de los establecimientos públicos, pues ellos contienen, dentro del marco legal, las normas principales que van a regir su actividad, dictadas por ellos mismos.

El artículo 5o. del decreto extraordinario 1050 de 1968, por su parte, dice:

"que los establecimientos públicos son organismos creados por la ley o autorizados por ella, que tienen por encargo realizar determinadas actividades que por lo general implica la prestación de un servicio público".



Tienen en consecuencia, personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. De estas características se deriva para ellos la facultad de celebrar actos o contratos, adquirir derechos y contraer obligaciones, lo mismo que para comparecer en juicio como demandante o como demandados, por medio de mandatarios judiciales.

Entre las muchas actividades que los establecimientos públicos pueden realizar esta, lógicamente, la de contratar el personal necesario para la ejecución de la labor que les ha sido encomendada por la ley. De acuerdo con las normas comentadas, sus trabajadores se clasifican en empleados públicos y trabajadores oficiales, según las funciones que desarrollen dentro del establecimiento y la clase de

relación que los vincule con la administración.

La norma general, sin embargo, es la de que sus trabajadores se clasifican dentro de la categoría de los empleados públicos, con excepción de quienes laboran en la construcción y sostenimiento de las obras públicas y de quienes se vinculan a ellos por contrato de trabajo, a los que la ley considera como trabajadores oficiales.

#### **6. LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO.**

A diferencia de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley, o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley y que reúnen las siguientes características: Personería Jurídica, Autonomía Administrativa y capital independiente constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos o el rendimiento de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial.

A pesar de que sus actividades son regidas por las normas del derecho privado, se hallan vinculadas a la administración pública y sujetas, por tanto, a su orientación, coordinación y control, de acuerdo con las

leyes y los estatutos que las regulan.

Las personas que prestan sus servicios a tales empresas son calificadas como trabajadores oficiales, vinculados a ellas por contrato de trabajo. Sin embargo, en los estatutos respectivos, debe precisarse que actividades de dirección o de confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.

Por otra parte, los litigios que se susciten entre estas empresas y sus trabajadores -nos referimos a los trabajadores oficiales- deben dirimirse ante la justicia ordinaria de trabajo. Las que se susciten con los empleados públicos, como es sabido, se dirimen ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

## **7. LAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA.**

Las sociedades de economía mixta son organismos constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley.

Estas sociedades, lo mismo que las empresas

industriales y comerciales del Estado se rigen por las normas del derecho privado y mas concretamente, por las normas del derecho comercial.

Debe tenerse en cuenta, que no basta la sola ley para organizar una sociedad de economia mixta. Es indispensable, ademas, el contrato social con los particulares, para que la sociedad tenga vigencia.

Como se ha dicho, ese contrato debe ceñirse en todo a las disposiciones del Código de Comercio.

Respecto a la calidad de los funcionarios de estas sociedades, existen tres hipotesis, de acuerdo con sentencia del Consejo de Estado, proferida el 18 de noviembre de 1970 a saber:

- 1a. En sociedades en las cuales la participaci6n social del Estado es minoritaria, esto es, inferior al 50% de su capital o intereses social, sus trabajadores son particulares.
- 2a. En sociedades en las que la participaci6n social del Estado es igual o superior al 50% de su capital, sus empleados son trabajadores oficiales. De acuerdo con lo dispuesto por el articulo 4o. de la ley 151 de 1959, se entiende que sus trabajadores son oficiales, por hallarse vinculados a una empresa en la cual tiene parte principal el Estado.



3a. Finalmente, las sociedades en las cuales el Estado tiene un aporte igual o superior al 90% de su capital. Como en estos casos dichas sociedades se someten al régimen previsto por las empresas industriales y comerciales del Estado, sus empleados son trabajadores oficiales y excepcionalmente empleos públicos, quienes desempeñan cargos de dirección o de confianza, de acuerdo con los estatutos.

**8. LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES.**

Las unidades administrativas especiales son dependencias, ordinariamente, de ministerios o departamentos administrativos que gozan de una autonomía administrativa y financiera especial, no usual, desde luego, en la organización de las dependencias de la administración central que les facilite el cumplimiento adecuado de los programas puesto a su cuidado, sin someterse al régimen administrativo ordinario.

Siendo dependencias de ministerios o departamentos administrativos, el personal que labora en las unidades administrativas especiales debe ser empleados públicos. Ello no descarta, sin embargo, la posibilidad de que puedan contraer cualquiera otra clase de empleados.

66

Al parecer no se ha guardado la lbgica administrativa cuando se da el nombre de unidades administrativas especiales a organizaciones a las cuales se les reconoce personeria juridica, porque entonces es mas propio llamarlas establecimientos pùblicos.

C A P I T U L O   I I I

SITUACION ADMINISTRATIVA



1. EL ESTADO Y LA ESTABILIDAD LABORAL

El artículo 17 de la Constitución Nacional establece:

"El trabajo es una obligación social que gozara de la especial protección del Estado".

En esta parte nos proponemos analizar el trabajo a partir de los mecanismos que lo hacen posible: la estabilidad. Decir que es una obligación especialmente protegida por el Estado, sin que existan normas instrumentales o de medio que posibiliten el ejercicio real de la función y de la protección equivale a que el postulado no existiera.

Pasaremos revista a la estabilidad o inestabilidad en los empleos públicos, bien sean de carrera o de libre nombramiento y remoción y en los trabajadores oficiales; en las dos categorías de lo que genéricamente se denomina: "Empleados Oficiales".

Visto desde el punto de vista de la estabilidad laboral, los empleados públicos se consideran de carrera y

de libre nombramiento y remoción.

Tebrica y legalmente, la norma general es de ser de carrera. Lo excepcional, el que sean de libre nombramiento y remoción. Esto es, todos los empleados públicos son de carrera, a excepciñ de: los ministros, jefes de Departamentos administrativos, Vice-Ministros, Secretarios Generales, Presidentes, Gerentes, Directores; los empleos de planta de personal de esos despachos: los empleos de la Presidencia de la República; los agentes secretos y detectives; los del servicio exterior y de la Registraduria, están sometidos a un régimen especial. (Art. 3o. Decreto 2400/68).

Estando como estamos en el país de leyes, debemos preguntarnos, a qué se debe el que la ley no corresponda a la realidad, o mejor, que la realidad sea contraria a la ley.

Esta situación ha de explicarse a partir del corrompido interés de los politiqueros rojos y azules, que son los que orientan y dirigen el Estado y para quienes la inestabilidad es un preciado filón de cuotas y empleos, es la bolsa negra del tráfico de influencias, que les permite pagar favores políticos por la recolección de votos, ganar prestigio según cuanta sea su cuota de empleos, sostener su posición y preparar su reelección.

Dicho en términos reales, más del 90% de los empleos

publicos en Colombia, están sometidos a ser de libre nombramiento y remoción, a servir de botín, de ahí el porque de la inestabilidad laboral.

Traicionablemente los Estados se han resentido de una administración deficiente. Entre los muchos factores que podríamos mencionar como coadyuvantes de ese fenómeno, especialmente en los países en vías de desarrollo, tenemos además del arriba anotado, los siguientes: la falta de una adecuada preparación tanto científica como técnica de los funcionarios respecto de las actividades para las cuales son nombrados, que los obliga a incurrir en demoras, cuando no en fallas, que hacen su labor deficiente; la ausencia de planes de desarrollo que permitan establecer metas y objetivos precisos de desarrollo de los pueblos. Esta circunstancia ha ocasionado más de una frustración, pues sin ellos es imposible que exista continuidad en los propósitos nacionales, máxime si se tiene en cuenta que cada partido y cada gobierno aspiran a imprimirle a su obra el "sello" de su personalidad y de sus programas. Finalmente, la duplicidad de funciones, que hace que entidades del orden nacional, departamental, intendencial, comisarial o municipal, se ocupen de la prestación de unos mismos servicios, con el resultado de que todos se prestan deficientemente.

Los anteriores aspectos son, entre otros, los factores

básicos que tradicionalmente han entrabado la marcha eficiente de la administración pública en Colombia.

Para subsanar gran parte de esos vicios que hacian inoperante la administración pública en Colombia, fue expedida la reforma administrativa de 1968, orientada por una parte, a reestructurar el aparato administrativo nacional eliminando la duplicidad de funciones y la descoordinación y por otra parte, la expedición del estatuto de la carrera administrativa, encaminado a dotar al personal civil de la rama ejecutiva del poder público en estabilidad en sus empleos y a procurar su capacitación para el mejor desempeño de sus funciones.



**2. LA CARRERA ADMINISTRATIVA.**

Contrariamente a lo que se cree, la idea de establecer una carrera administrativa en Colombia no es nueva. En efecto, ella fue establecida en la ley 165 de 1938, pero por circunstancias de todos conocidas, nunca fue posible implantarla bajo los auspicios de esa ley.

Hubo que esperar hasta 1957, año en que, como consecuencia de los acuerdos de Benidorm y de Stiges, celebrados en España, en julio 24 de 1956 y julio 20 de 1957

respectivamente, por los partidos liberal y conservador, se aprobó el Plebiscito del 10. de diciembre de 1957, en cuyo artículo 4o. se dispuso que en lo sucesivo la designación de los empleados y funcionarios que correspondieran a la carrera administrativa no estaría sujeta a las normas sobre paridad en los cargos públicos, impuesto a partir de ese momento, en beneficio exclusivo de los partidos políticos tradicionales, el Liberal y el Conservador.

En desarrollo de la reforma plebiscitaria se expidió la ley 19 de 1958 sobre Reforma Administrativa y en su capítulo II reglamento lo atinente al servicio Civil y la Carrera Administrativa.

Para reglamentar esas normas, el gobierno expidió el decreto 1732 de 1960, que vino a ser, así la primera norma que reglamentó la carrera administrativa en Colombia. Ese decreto, sin embargo fue derogado luego por el decreto extraordinario 2400 de 1968, el cual fue a su vez, modificado en parte por el 3074 del mismo año y reglamentado finalmente por el 1950 de 1973.

En estas condiciones, las normas que regulan hoy la carrera administrativa en Colombia, son las siguientes: la ley 19 de 1958; los decretos extraordinarios 2400 y 3074 de 1968 y el decreto reglamentario 1950 de 1973.

## 2.1. CONCEPTOS Y OBJETIVOS.

Los artículos 40 del decreto extraordinario 2400 de 1968 y 180 del decreto reglamentario 1950 de 197, definen lo que se entiende por Carrera Administrativa al decir que es el sistema de administración de personal que tiene por objeto mejorar la eficiencia de la administración, ofrecer a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, estabilidad en los empleos y posibilidades de ascenso, de acuerdo con las normas que al respecto contienen esos decretos. Para alcanzar estos objetivos, el ingreso, permanencia y ascenso en los empleos que no sean de libre nombramiento y remoción, se harán exclusivamente con base en el mérito sin que en ellos la filiación política de una persona o consideraciones de otra índole puedan tener influjo alguno.

"La selección para el ingreso o promoción se hará mediante el sistema de oposición o concurso, para lo cual los aspirantes acreditarán sus méritos y conocimientos mediante exámenes o con la comprobación de sus títulos y experiencia. Además la permanencia en ellos, solamente puede determinarla la calificación de servicios."



2.2. EMPLEADOS A QUIENES SE REFIERE.

Desde otro punto de vista la carrera administrativa no fue establecida en Colombia para favorecer a la totalidad de los empleados del Estado. En efecto, ella solo se refiere a una categoria de esos empleados y a una sola de las ramas del poder p**u**blico. Se refiere, pues, **u**nica y exclusivamente a los empleados a los cuales nos referimos a continuaci**o**n:

a) En primer lugar, a los empleados p**u**bl**ic**os. Dijimos que Empleados P**u**bl**ic**os son aquellos funcionarios que se vinculan al servicio del Estado en cualquiera de sus dependencias, por medio de una relaci**o**n legal y reglamentaria y Trabajadores Oficiales, quienes lo hacen mediante la suscripci**o**n de un contrato de trabajo. La carrera administrativa como hemos dicho, solo cubre a la categoria de los Empleados P**u**bl**ic**os. No favorece, en cambio ni a los Trabajadores Oficiales ni a quienes solo sean considerados como simples o meros auxiliares de la Administraci**o**n. Los funcionarios de seguridad social, por su parte, cuentan con una "carrera especial", que los excluye igualmente de los beneficios de la que analizamos.

b) En segundo lugar, ella solo se refiere a los empleados p**u**bl**ic**os del orden nacional, como son los de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, y

EDUCACION  
MAESTROS

tos Públicos. Estan excluidos de ella, en los empleados departamentales, municipales, y comisariales.

la Carrera Administrativa solo hace los empleados públicos del orden nacional en a la rama ejecutiva del poder público. Por otra parte, que ni los empleados de judicial, ni los de la rama legislativa del Poder, por ahora para ingresar a ella.

Como se ve, existe en efecto en este sentido un nuevo tratamiento discriminatorio entre los Empleados Oficiales, similar al observado entre los trabajadores del sector privado.

La carrera administrativa, fue establecida, en estas condiciones, exclusivamente para los empleados públicos de la rama ejecutiva del Estado, en lo nacional.

La estructura jurídica de la Carrera Administrativa, como lo hemos descrito es en términos generales aceptable técnicamente. Problema distintos del jurídico es el marco político en que habría de desarrollarse ésta.

En efecto la política de los partidos tradicionales, ha estado apuntada en materia de Carrera Administrativa, en el

gobierno, los politiqueros y el Estado de Sitio, donde cada cual en su terreno, armoniosamente ha impedido que los postulados jurídicos contentivos de las carreras, se hicieran realidad.

Los gobiernos miran la carrera administrativa como un obstáculo para aplicar el "spoils system"; es decir, para desalojar a quienes vienen ejercitando los cargos y llenar éstos con válidos y seguidores.

A los políticos, tampoco les conviene, pues los priva parcialmente de poder ejercer influjo para llenar con sus clientelas electorales los puestos de la administración, en razón de que la designación por concurso y competencia de funcionarios públicos choca contra los intereses políticos y regionales que quieren ver representantes suyos en los puestos de influencia del Estado. Para ciertos políticos es duro ver que se pierde ese gran filtro de su prestigio cual es, el ofrecimiento de determinados empleos, razón por la que hayan pretendido abolir el sistema de la carrera administrativa con proyectos de ley.

Para completar la acción del estado y sus politiqueros, el estado de sitio, como situación crónica y continua durante más de 30 años, o la institucionalización de la anomalía como normalidad, con sus secuelas represivas, militaristas y antidemocráticas, prácticamente han

suspendido y anulado la carrera administrativa, mediante decretos expedidos a su sombra, que como el 518 y el 2132 postran aún más la carrera administrativa y demás carreras. Ello a pesar de los pronunciamientos del Consejo de Estado, reiterados y uniformes, ya que el departamento administrativo del Servicio Civil de las entidades del estado, invocando los decretos mencionados, han paralizado lo poco que de carreras existe, en desarrollo de las orientaciones del gobierno y de los politiqueros.

Finalmente, consideramos, que la lucha por la estabilidad laboral comprende la lucha por la carrera administrativa y demás carreras especiales, lo que supone el crecimiento y fortalecimiento del movimiento Sindical en todos los sectores de los servidores del Estado.

77



## C A P I T U L O   I V

### LA O. I. T. Y LOS EMPLEADOS OFICIALES

Colombia es miembro de la Organización Internacional del Trabajo O.I.T., desde su fundación en 1919.

El derecho de asociación-negociación, es uno de los principios fundamentales del derecho internacional laboral, aplicable por norma general a los funcionarios públicos y particularmente a la categoría de los empleados públicos, estando exceptuado los agentes políticos.

Dada la amplitud del movimiento sindical, de los empleados públicos a nivel internacional y la configuración, a través de la lucha, de la negociación colectiva, la O.I.T. ha recogido esta realidad así:

#### 1. CONVENIO NUMERO 151:

Sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978" adoptado por la O.I.T. sesenta y cuatroava reunión, junio 27 de 1978:

"La conferencia general de la organización internacional del trabajo, convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina

Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad, el 7 de junio de 1978 en su sexagesima cuarta reuni6n....." "Recordando las disposiciones del convenio sobre la libertad sindical y la protecci6n del derecho de sindicaci6n 1948; del convenio sobre el derecho de sindicaci6n y de negociaci6n colectiva, 1949, y del convenio y la recomendaci6n sobre los representantes de los trabajadores, 1971....." "Recordando que el convenio sobre el derecho de sindicaci6n y de negociaci6n colectiva 1949, no es aplicable a ciertas categorias de empleados p6blicos y que el convenio y la recomendaci6n sobre los representantes de los trabajadores, 1971, se aplican a los representantes de los trabajadores en la empresa...." "Tomando notas de la considerable expansi6n de los servicios prestados por la Administraci6n P6blica en muchos paises y de la necesidad de que existan relaciones laborales id6neas entre las autoridades p6blicas y las organizaciones de empleados p6blicos....." "Constando la gran diversidad p6liticos, sociales y economicos de los estados miembros y las diferentes aplicadas por dichos estados (por ejemplo, lo atinente a las funciones respectivas de las autoridades centrales y locales; a las funciones de las autoridades federales, estatales y provinciales; a la de las empresas propiedad del estado y de los

diversos tipos de organismos públicos y autónomos y simiautónomos, o en lo que respecta a la naturaleza de las relaciones de empleos).

"Teniendo en cuenta los problemas particulares que plantea la delimitación del campo de aplicación de un instrumento internacional y la adopción de definiciones a los fines del instrumento en razón de las diferencias existentes en muchos países, entre el empleo público y el privado, así como las dificultades de interpretación que se han planteado a propósito de las disposiciones pertinentes del convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, y las observaciones por las cuales los órganos de control de la O.I.T. han señalado en diversas ocasiones, que ciertos gobiernos han aplicado dichas disposiciones en forma tal que grupos numerosos de empleados públicos han quedado excluidos del campo de aplicación del convenio....." "Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la libertad sindical y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en el servicio público, cuestión que constituye el 5o. punto del orden del día de la presente reunión, y ....." Después de haber decidido que dichas proposiciones revisten la forma de un convenio Internacional, adopta con fecha 27 de junio de 1978, el presente convenio, que podrá

ser citado como el convenio sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública, 1978.

1. PARTE I. CAMPO DE APLICACION Y DEFINICION:

Articulo 1: "El presente convenio deberá aplicarse a todas las personas empleadas por la administración pública en la medida en que no les sean aplicables disposiciones mas favorables de otros Convenios Internacionales del Trabajo.

2. La Legislación Nacional deberá determinar hasta que punto las garantías previstas en el presente convenio se aplican a los empleados de alto nivel que, por sus funciones se consideran normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidenciales.

3. La Legislación Nacional, deberá determinar así mismo hasta que punto las garantías previstas en el presente convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía.

Articulo 2: "A los efectos del presente convenio, la expresión "Empleado Público" designa a



toda persona a quien se aplique el presente convenio de conformidad con su artículo 1o."

Artículo 3: "A los efectos del presente convenio, la expresión "Organización de Empleados Públicos" designa a toda organización, cualquiera que sea su composición que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los empleados públicos.

#### 1.2. PARTE II. PROTECCION DEL DERECHO DE SINDICACION:

Artículo 4: 1. "Los empleados públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo."

2. "Dicha protección se ejercerá especialmente contra todo acto que tenga por objeto:

- a) Sujetar el empleo del empleado público a la condición de que no se afilie a una organización de empleados públicos o a que deje de ser miembro de la misma;
- b) Despedir a un empleado público, o perjudicarlo de cualquier otra forma, a causa de su afiliación a una

organizaci3n de empleados p3blicos o de su participaci3n en las actividades normales de dicha organizaci3n.

Articulo 5: 1. "Las organizaciones de empleados p3blicos gozar3n de completa independencia respecto de las autoridades p3blicas".

2. "Las organizaciones de empleados p3blicos, gozar3n de adecuada protecci3n contra todo acto de ingerencia de una autoridad p3blica en su constituci3n, funcionamiento o administraci3n".

3. "En particular se consideran actos de ingerencia a los efectos de este articulo, los destinados a fomentar la creaci3n de organizaciones de empleados p3blicos, nominadas por la autoridad p3blica, o a sostener econ3micamente, o en otra forma, organizaciones de empleados p3blicos, con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de la autoridad p3blica".

1.3. PARTE III. FACILIDADES QUE DEBEN CONCEDERSE A LAS ORGANIZACIONES DE EMPLEADOS PUBLICOS.

Articulo 6: 1. "Deber3n concederse a los representantes

- de las organizaciones sindicales reconocidas de empleados publicos, facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones durante mas horas de trabajo o fuera de ellas".
2. "La concepción de tales facilidades no deberá perjudicar el funcionamiento eficaz de la administración o servicios interesados".
  3. "La naturaleza y el alcance de estas facilidades se determinarán de acuerdo con los métodos mencionados en el artículo 7o. del presente convenio o por cualquier otro medio apropiado".

1.4. PARTE IV. PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACION DE LAS CONDICIONES DE EMPLEO:

Artículo 7: "Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualquiera otros metodos que permitan

a los representantes de los empleados públicos, participar en la determinación de dichas condiciones".

#### 1.5. PARTE V. SOLUCION DE CONFLICTOS:

Artículo 8: "La solución de los conflictos que se plantean con motivo de la determinación de las condiciones de empleo, se debería tratar de obtener, de manera apropiada a las condiciones nacionales, a través de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje voluntario, establecidos de modo que inspiren la confianza en los interesados".

#### 1.6. PARTE VI. DERECHOS CIVILES Y POLITICOS:

Artículo 9: "Los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, gozarán de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de sus condiciones y de la naturaleza de sus funciones".

**2. RECOMENDACION # 159 "SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS PARA DETERMINAR LAS CONDICIONES DE EMPLEO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA, 1978".**

Adoptada por la O.I.T. en la sesenta y cuatro ava reuni6n, Junio 27 de 1978.

"La conferencia general de la Organizaci6n Internacional del Trabajo, convocada en Ginebra por el Consejo de Administraci6n de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad, el 7 de junio de 1978, en su sexag6sima cuarta reuni6n; despues de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la libertad sindical y procedimiento para determinar las condiciones de empleo en el servicio p6blico, cuesti6n que constituye el quinto punto del orden del dia de la reuni6n y,

Despu6s de haber decidido que dichas proposiciones revisten las formas de una recomendaci6n que complete el convenio sobre las relaciones de trabajo en la administraci6n p6blica, 1978, adopta con fecha de junio 27 de 1978, la presente recomendaci6n, que podr6 ser citada como Recomendaci6n sobre las Relaciones de Trabajo en la Administraci6n P6blica, 1978:



20

1.1. En los países en que existan procedimientos para el reconocimiento de las organizaciones de Empleados Públicos, con miras a determinar las organizaciones a las cuales han de atribuirse derechos preferentes o exclusivos a los efectos previstos en las partes III, IV o V del convenio sobre las Relaciones de Trabajo en la administración Pública, 1978, dicha determinación debería basarse en criterios objetivos y preestablecidos respecto del carácter representativo de esas organizaciones.

1.2. Los procedimientos a que se hace referencia en el sub-párrafo 1) del presente párrafo, deberían ser de tal naturaleza que no estimulen la proliferación de organizaciones que cubran las mismas categorías de empleados públicos.

2.1. En caso de negociación de las condiciones de empleo de conformidad con la parte IV del Convenio sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública, 1978, las personas u órganos competentes para negociar en nombre de la autoridad pública, y los procedimientos para poner en práctica las condiciones de empleo convenidas, deberían preverse en la legislación

nacional o por otros medios apropiados.

- 2.2. En el caso de que existan métodos distintos de la negociación para permitir a los representantes de los empleados públicos participar en la fijación de las condiciones de empleo, los procedimientos para asegurar esa participación y para determinar de manera definitiva tales condiciones deberían preverse mediante la legislación nacional o por otros medios apropiados.
  
3. Cuando se concluyan acuerdos entre la autoridad pública y una organización de empleados públicos, de conformidad con el párrafo 2.1. de la presente recomendación, normalmente debería especificarse su periodo de vigencia o el procedimiento para su terminación, renovación o revisión, o ambas cosas.
  
4. Al determinar la naturaleza y el alcance de las facilidades que deberían concederse a los representantes de las organizaciones de empleados públicos, de conformidad con el artículo 6 párrafo 3, del Convenio sobre las relaciones de Trabajo en la Administración Pública, 1978, se debería tener en cuenta la recomendación sobre representante de los trabajadores, 1971".

88

Es importante relieves la importante que revisten el Convenio y la Recomendación transcritos, en cuanto muestran una tendencia democrática para el Movimiento Sindical de los Empleados Públicos, al plantearse la Negociación como sustitutos de la imposición Estatutaria.



## P R O L O G O

Hecho el anterior estudio sobre el Régimen Legal de los Empleados Oficiales, nos proponemos ahora lograr un análisis más detenido y preciso del Régimen Legal aplicable a un sector de los Empleados Oficiales cual es del Magisterio; tema que constituye nuestro propósito central en el presente trabajo.

Con el anterior estudio también quisimos hacer una introducción al tema que en los próximos capítulos nos ocupa y que creemos de sumo interés dada la gran importancia que éste reviste.

Como quiera que a los Educadores les es aplicable en gran parte el mismo régimen que regula la actividad de los Empleados Oficiales, creímos necesario hacer antes las apreciaciones y precisiones que quedaron recogidas en los capítulos anteriores.

Hechas estas observaciones entramos, ahora sí, en el estudio del Régimen Legal del Magisterio Oficial Colombiano.

C A P I T U L O V

REGIMEN LEGAL DEL MAGISTERIO

1. ANTECEDENTES

Al iniciarse el presente siglo, no existían aún normas claras y precisas que regularan la actividad de ese grueso número de servidores del Estado que prestaban sus servicios en el campo de la educación. Solo existían algunas disposiciones diseminadas en toda la legislación nacional sin ninguna coherencia y faltas de técnicas jurídicas. Es así como encontramos la ley 89 de 1892 sobre Instrucción Pública, en donde se determina que: "La remuneración que concede el Estado al profesor no imprime a este el carácter de servicio administrativo, ni las casas de educación son oficinas públicas, y por tanto, no están sujetos los profesores a las incompatibilidades que comprenden a los empleados públicos, ni los comprenden las prestaciones sociales que se han establecido para los servidores administrativos".

En 1903 con la expedición de la ley 39 y luego con el

Decreto 491 de 1904, reglamentario de la Ley 39, arranca una muy discreta legislación tendiente a regular la actividad del personal docente que prestaba sus servicios al Estado. Durante 30 años estuvo regulada la actividad docente por el Capítulo 9o. del Decreto Reglamentario 491 de 1904, que en la práctica se constituyó en el Estatuto Docente. Dicho Capítulo contenía lo siguiente:

#### 1.1. NOMBRAMIENTO DE LOS MAESTROS DE LAS ESCUELAS

Artículo 75o. El nombramiento de los maestros de las escuelas Primarias corresponde a los gobernadores de los departamentos; pero tales nombramientos deberán hacerse en los individuos que hayan obtenido diploma de maestros en las escuelas normales. Cuando hubiere escasez de personal de la clase indicada, se podrán nombrar individuos que tengan las condiciones siguientes:

1. Buena conducta y profesar la religión católica;
2. La instrucción suficiente en las materias que deban enseñar en las escuelas primarias;
3. Conocer la teoría de los métodos pedagógicos de la enseñanza primaria, y más especialmente su aplicación práctica;
4. Caso de que las personas que soliciten el puesto de maestro, no pueda presentar atestación de establecimientos idóneos para comprobar que posee las condiciones prescritas, se someterá a un examen

ante un maestro graduado de la escuela normal inmediata, designado por el gobernador.

1.2. DERECHO DE DEFENSA DEL EDUCADOR

Articulo 76o. Los maestros durarñn en sus destinos por el tiempo de su buena conducta y de su buen empeño. Ninguno podra ser removido del ejercicio de us funciones sino por justa causa y después de haber oido los descargos del responsable.

Articulo 77o. El maestro, cualquiera que sea su grado, por la importancia de las funciones que ejerce, es uno de los primeros funcionarios del Distrito; por tanto debe arreglar su conducta de tal manera que su vida pública, asi como la privada sirva de ejemplo a los ciudadanos, observando en su puesto las prescripciones siguientes:

- 1. Debe estar sostenido por un profundo sentimiento de la importancia moral y social de sus funciones, y desempeñar estas, animado por un verdadero interes e instruccin de los niños y jvenes confiados a su cuidado;
- 2. Se hará amar y respetar de sus discipulos con el trato benévolo y amable, pero conservando la firmeza de caracter necesaria para hacerse obedecer de ellos y para corregir sus defectos.
- 3. Le es severamente prohibido el trato con personas de mala conducta y la entrada a tabernas y casas de



93

juego.

Artículo 78o. Las faltas graves contra la moral, así en su vida pública como en la privada serán sancionadas con la pérdida del empleo, previo el expediente que formarán el Inspector Local y Provincial, para que lo decida el Gobernador con su Secretario de Instrucción Pública.

Artículo 79o. Las autoridades civiles dispensarán a los maestros de escuela, las consideraciones debidas al alto ministerio a que están dedicados.

Artículo 80o. Es prohibido a los padres o guardadores de los niños, y en general a todo individuo, dirigir reconvenciones a los maestros de escuela, especialmente en presencia de sus alumnos o de personas extrañas. Cuando ocurran tales casos, el alcalde o inspector de policía hará respetar al maestro. Las quejas contra el maestro deben presentarse por escrito al inspector local. El que contraviniera a esta disposición, sufrirá una multa de \$... que le impondrá el Inspector Local.

Artículo 81o. Ningún maestro de escuela podrá destinar parte del tiempo que debe emplear al servicio de ella en funciones o servicios extraños. El Inspector local o el provincial pueden permitir al maestro el ejercicio de un acto o profesión, siempre que con ello no se perjudique la escuela.

Artículo 105o. Las licencias de los maestros de escuela se concederán por el Inspector Provincial, quien dara cuenta al Secretario de Instrucción Pública. Tales licencias no excederán en ningun caso de sesenta dias en el ano, y no podrán concederse sino por causas graves suficientes comprobadas, a juicio el Inspector Local y de quien las concede. Concedida que sea una licencia, se darán inmediatamente los pasos conducentes a fin de no dejar cerrada la escuela nombrando maestros en reemplazo.

Al expedirse el Código de Régimen Político y Municipal (Ley 4a. de 1913), se traslado a los gobernadores la función de nombrar y despedir maestros. Como podemos apreciar, el legislador quiso desde un inicio estimular el ejercicio de la actividad docente con amplias garantías para los educadores.

El periodo legislativo de 1903 a 1934, en materia educativa, se caracterizó por buscar siempre favorecer con estímulos permanentes el ejercicio de la docencia. Pero en realidad, fue en la década del 30 al 40 cuando se colocó la base del escalafón del magisterio, al expedirse la Ley 12 de 1934 y posteriormente la ley 37 de 1935. A partir de entonces, se produce una abundante legislación sobre escalafón, y prestaciones sociales del magisterio, entre las cuales merecen destacarse las siguientes:

1. Ley 4a. de 1903. En el artículo 127 de dicha ley se dice que son atribuciones de los Gobernadores las siguientes:

24. "Nombrar y remover libremente los maestros de escuela..... ". Este numeral fue sustituido por la Ley 37 de 1933, que en su artículo 3 determinó: "El ordinal 24 del artículo 127 de la Ley 4a. de 1913 quedará así: "Nombrar y remover libremente a los maestros de escuela y a los Inspectores Provinciales de Instrucción Pública, en armonía con la organización y reglamentación que determine el Ministerio de Educación Nacional en desarrollo del artículo 10. de esta ley".

2. Ley 114 de 1913, esta ley crea las pensiones de jubilación a favor de los maestros de escuela, y dice:

Artículo 10. La cuantía de la pensión será la mitad del sueldo que hubiere devengado en los dos últimos años de servicio. Si en dicho tiempo hubiere devengado sueldos distintos, para la fijación de la pensión, se tomará el promedio de los diversos sueldos.

Artículo 30. Los veinte años de servicio a que se refiere el artículo 10. podrán contarse computando servicios prestados en diversas épocas, y se tendrá en cuenta los

prestados en cualquier tiempo anterior a la presente Ley.

Artículo 4o. Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe:

1. Que en los empleos desempeñados se ha conducido con honradez y consagración;
2. Que carece de medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres;
3. que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tales.
4. Que observa buena conducta;
5. Que si es mujer, esté soltera o viuda;
6. Que ha cumplido cincuenta años o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.

Artículo 5o. Las pruebas consistirán en documentos auténticos y declaraciones de testigos idóneos, recibidas ante un juez del circuito, con intervención del respectivo agente del Ministerio Público.

Artículo 6o. Las demandas o solicitudes se presentarán acompañadas de las pruebas ante el Ministerio de Instrucción



Pública, quien podrá disponer la práctica presentación de los comprobantes que falten o que estime necesario, y emitirá conceptos sobre si el interesado es o no acreedor a la pensión que solicita.

Artículo 7o. Hecho lo anterior, se pasarán las diligencias a la Corte Suprema de Justicia para que la sala de negocios generales dicte sentencia definitiva declarando si hay o no derecho a pensión.

Artículo 8o. Proferida la sentencia de que trata el artículo anterior, la Corte pasará copia de ella al Ministerio del Tesoro, para los efectos del pago.

Artículo 9o. Se pierde el derecho a gozar de una pensión por cualquiera de estas causas:

1. Si el agraciado observa conducta notoriamente inmoral, o es condenado a reclusión o presidio;
2. si adquiere bienes que le produzcan lo necesario para atender sus necesidades y las de su familia.
3. si es mujer y contrae matrimonio;

Corresponde al gobierno declarar la cesación de la gracia.

Artículo 10o. El goce de pensiones es incompatible con el ejercicio de cualquier empleo público cuyo sueldo exceda



de \$20.00.

Articulo llo. La tramitacion y pruebas en los asuntos de pensiones de que trata esta ley, pueden practicarse en papel comun.

Como podemos apreciar en esta ley se reconoce uno de los principales derechos que tiene todo servidor del Estado. Ademas, se indican los requisitos y procedimientos para hacer efectivo el reconocimiento y pago de esta prestacion.

1. 3. LEY 62 DE 1916. Por medio de esta ley empieza a capacitarse al magisterio para un mejor desempeño de sus funciones y se empiezan a tratar temas practicos sobre casos concretos para recoger y compartir las experiencias y las opiniones de los educadores. Se mantiene el incentivo a los maestros inclusive gozando de un sobresueldo en aquellos meses en que los maestros asisten a las asambleas provinciales en las que se discuten temas sobre la Educacion. Se pretende con esta ley capacitar al magisterio y desarrollar su capacidad creativa.

1. 4. DECRETO 1487 DE 1923. Consagra este decreto en su articulo 4o. la posibilidad de que los bachilleres que quieran seguir la carrera del magisterio ingresen a la Facultad de Educacion para que lleguen a ser maestros de escuela primaria o profesores de segunda ensenanza. Ademas

se establece que el aspirante a maestro de escuela primaria que hubiere cursado los dos años en la Facultad de Educación, entrará a ejercer su profesión como maestro provisional por un año, terminado el cual recibirá el título de maestro graduado de primera categoría, si a juicio del jurado nombrado por el gobierno tiene aptitudes físicas, mentales y morales para ejercer esta profesión.

También se establece que los Inspectores de Educación serán escogidos de preferencia entre los alumnos que hayan obtenido su título en la Facultad de Educación o certificado del curso de información.

1.5. LEY 12 DE 1934. A partir de esta ley se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional y se dictan otras disposiciones sobre Instrucción Pública.

El Artículo 10. de dicha ley reorganiza el Ministerio de Educación Nacional en la parte técnica de su despacho, en 5 secciones, y el 30. autoriza al gobierno, por el término de dos años, para establecer Normales de Maestras Rurales donde lo estime más conveniente y , para dictar las DISPOSICIONES CONDUCENTES A LA FORMACION DEL ESCALAFON DEL MAGISTERIO y el aprovechamiento preferente de sus servicios en el mismo.

El artículo 100. determinó que a partir del año de 1936 en adelante, la Nación invertiría no menos del 10% de su

presupuesto general, en la Educación Pública.

1.6. LEY 37 DE 1935. Mediante esta ley se expidieron normas sobre la CARRERA DEL MAGISTERIO y se reformó el numeral 24 del artículo 127 de la ley 4a. de 1913. Esta ley determinó:

Artículo 1o. El Ministerio de Educación Nacional organizará y reglamentará al Magisterio Escolar y determinará las condiciones por las cuales un maestro puede ser cambiado, removido de su cargo, o suspendido en el ejercicio de sus funciones, teniendo en cuenta su capacidad técnica, estado de salud, conducta moral, condiciones de localidad y recompensa o ascenso por sus meritos, de acuerdo con las facultades dadas al poder Ejecutivo por la ley 12 de 1934.

Artículo 2o. Los tribunales de lo Contencioso Administrativo no podrán suspender los efectos legales de los decretos sobre cambios, remociones o suspensiones en el ramo educativo. En estos juicios la apelación de las sentencias solo podrá concederse en el efecto devolutivo.

Artículo 3o. El ordinal 24 del artículo 127 de la ley 4a. de 1913 quedará así: Nombrar y remover libremente a los maestros de escuela y a los Inspectores Provinciales de Instrucción Pública, en armonía con la organización y reglamentación que determine el Ministerio de Educación

Nacional en desarrollo del artículo 1o. de esta ley.

A partir de esta ley el Ministerio de Educación nacional quedo facultado para ORGANIZAR Y REGLAMENTAR LA CARRERA DOCENTE EN TODOS SUS ASPECTOS DE ESTABILIDAD, DERECHOS Y OBLIGACIONES.

1.7. LEY 2a. DE 1937. En esta ley se fija el sueldo mínimo del maestro y se dictaron disposiciones sobre escuelas primarias. Ella estableció:

Artículo 1o. a partir del 1o. de julio de 1937 el maestro de escuela primaria devengará como sueldo mínimo la suma de \$40.00 mensuales;

Artículo 2o. El Ministerio de Educación Nacional procederá a establecer las categorías según las cuales ha de quedar clasificado el Personal Docente y, para el nombramiento de maestros, los gobernadores deberán ceñirse estrictamente a las categorías establecidas.

Artículo 3o. Solo podrán ser nombrados maestros de escuela aquellos que figuren en el Escalafón Nacional.

Artículo 4o. Para Inspectores de Educación solo podrán ser nombrados maestros que pertenezcan a la primera Categoría del Escalafón Nacional, y los directores de las escuelas no podrán ser de categoría inferior a la de los

maestros seccionales.

LEY 91 DE 1938. El articulo 5o. de esta ley autorizo al gobierno para dictar nuevas disposiciones sobre formacion del Escalafon Nacional del Magisterio y aprovechamiento preferente de los servicios de los Institutores incluidos en el a fin de obtener una seleccion equitativa del personal de maestros.

Por medio de las disposiciones que el Gobierno dicte en virtud de la autorizaci6n contenida en este articulo podran modificarse las que hayan regido en desarrollo de leyes anteriores, y por consiguiente, los efectos del Escalafon seran los que adopte el Gobierno por medio de una nueva reglamentaci6n.

De las autorizaciones contenidas en este articulo podra hacer uso el gobierno hasta el 1o. de enero de 1940".

1.8. DECRETO 1964 DE 1938. EL articulo 5o. de este decreto, dijo que son funciones del experto en cuestiones relativas al Escalafon Nacional del Magisterio: a) Dar estricto cumplimiento a los deberes que le imponen las disposiciones sobre Escalafon Nacional del Magisterio y velar porque las mismas sean rigurosamente observadas por las autoridades a quien corresponda; b) Cooperar con el Director de Educacion a fin de que, por el despacho a cargo

de éste, se llenen los requisitos exigidos por las disposiciones sobre Escalafón del Magisterio; c) Inspeccionar personalmente a los maestros que actualmente figuran en primera categoría y elaborarles la respectiva ficha, ciñéndose para ello a los Decretos 1829 y 1860 sobre el particular; d) Servir de intermediario entre los maestros y las entidades de quienes ellos dependen para la solución correcta y oportuna de los asuntos que afectan sus intereses profesionales; e) Estudiar los documentos legales que comprueben los años servidos por el maestro de primera categoría, sus años de estudios secundarios y el grado que posea, a efecto de consignar los datos exactos en la respectiva ficha; f) enviar a la Dirección Nacional de Educación Primaria, en tiempo oportuno y en las debidas condiciones los documentos e informes relacionados con los maestros que sean objeto de su revisión, y vigilar porque ello se efectue en iguales términos respecto de los que deben ser revisados por los Inspectores Seccionales.

1.9. DECRETO 16 DE 1940. El artículo 10. de este decreto estableció para los gobernadores la obligación de llenar con los instructores que vayan saliendo de los establecimientos normalistas y que obtengan del Estado el título correspondiente, los puestos disponibles y las vacantes que se produzcan en el magisterio primario, entre otras por las siguientes causas: fallecimiento, jubilación, etc., del titular; por renuncia y abandono del puesto y por

creacion de nuevas plazas de maestros. También determinó este decreto el deber de las Direcciones de Educación enviar al Ministerio del ramo, al iniciar las tareas escolares de cada año una lista de las vacantes que se hubieren producido en el magisterio primario oficial. Con base en la afirmación anterior el Ministerio suministraría a cada Director de Educación los nombres de los maestros que hubiesen sido graduados últimamente y de cuyos servicios pudiera hacer uso el respectivo Departamento para llenar los puestos disponibles del magisterio primario oficial.

Nótese el interés del gobierno de empezar a profesionalizar la carrera docente y evitar en lo posible el manejo político de los puestos y vacantes en el magisterio oficial.

1.10. DECRETO 1486 DE 1940. Mediante este decreto se establecen los centros de estudios pedagógicos que tenían entre otras funciones las siguientes:

- a) Estudiar las disposiciones del gobierno en materia de educación primaria y adoptar las medidas que tiendan a su completa realización.
- b) analizar los programas elaborados por el gobierno nacional para la enseñanza primaria y adoptar un criterio uniforme respecto de la manera, como ellos deben llevarse a la práctica;
- c) fomentar el perfeccionamiento cultural y profesional



de los respectivos maestros, mediante el estudio de los problemas de orden científico, técnico y administrativo peculiares de la escuela primaria;

- e) Elaborar sus propios reglamentos internos que deberán ser aprobados por la Sección de Educación Primaria del Congreso Pedagógico nacional.

En este mismo decreto se estableció la manera como quedaria integrado el Congreso Pedagógico Nacional encargado de estudiar los proyectos que envíe el Ministerio de Educación, por intermedio de sus jefes de sección, y los que presenten los delegados de los consejos de Coordinación Educativa y de los Centros de Estudios Pedagógicos como resultado de sus investigaciones.

También se estableció que la no concurrencia del maestro a las reuniones del Centro de Estudios Pedagógicos, seria causa para excluirlo del Escalafón Nacional del Magisterio.

Es claro el propósito principal que se buscó con la expedición de este decreto y fue el de darle participación al magisterio en lo relativo a la elaboración y desarrollo de los programas para la enseñanza primaria, además de permitirle participar en las decisiones que en materia de educación deba tomar el gobierno.

1.2.11. RESOLUCION 961 DE 1940. Mediante esta

resoluci3n se reglamento el funcionamiento del Congreso Pedag3gico Nacional y se fijaron las comisiones y los delegados al mismo, entre estas condiciones se fijaron las siguientes:

Ser maestro de escuela primaria o rector o profesor de establecimientos de ensefianza secundaria o normalista de caracter oficial o privado y hallarse en el ejercicio de dichos cargos; o ser inspector nacional, departamental o local de educaci3n; o finalmente poseer reconocidos conocimientos t3cnicos en materia de ensefianza.

En la expedici3n tanto del decreto 1486 como de la resoluci3n 961 tuvo directa participaci3n el entonces ministro de Educaci3n Nacional, doctor Jorge Eli3cer Gait3n.

1.2.12. DECRETO 1478 DE 1942. En el articulo 2o. de este decreto, se consagra el derecho que tienen los maestros de devengar durante los periodos vacacionales la remuneraci3n establecida para los meses de servicio.

1.2.13. LEY 30 DE 1944. Esta es una de las leyes m3s importantes que se han expedido en materia de educaci3n, ya que tiende esencialmente a resolver uno de los m3s agudos problemas que ha padecido la educaci3n en nuestro pais, cual es el aspecto financiero.

Mediante esta ley se cre3 el Fondo Escolar Nacional, encargado de atender necesidades primordiales de la

107

Educación colombiana como son:

- a) Preparación del personal docente primario y cooperación al pago de las asignaciones de éste;
- b) construcción y dotación de locales apropiados y sencillos para escuelas primarias urbanas y rurales y escuelas complementarias.
- c) construcción de Edificios para escuelas normales y dotación de éstas, y
- d) construcción y dotación de locales para colonias de vacaciones o de rehabilitación física.

Para los efectos del pago de los maestros, en el artículo 3o. de esta ley se estableció que el gobierno nacional convendría con los respectivos gobernadores, intendentes y comisarios, cual debe ser la cuantía de la contribución nacional teniendo en cuenta las obras construidas y las necesidades de la educación en la respectiva región. En esta misma ley se establecieron los porcentajes respectivos en que la Nación debía contribuir con los departamentos.

También se estableció que una vez recibidos por los Departamentos, Intendencias y comisarias el aporte o contribución Nacional el sueldo de los maestros no podría ser inferior a \$720.00 pesos anuales.

En el artículo 7o. de dicha ley se dijo que para

atender a los fines de ésta, se destinan los siguientes ingresos según liquidación que, en lo de su cargo y para cada año, hará la jefatura de rentas e impuestos nacionales, así:

- a) El 10% del mayor producto que en lo futuro se obtenga con la modificación de la tarifa del impuesto sobre la renta, que se establezca en la ley relativa al plan fiscal para 1945.
- b) Con el mayor producto que en lo futuro se obtenga en los ingresos, con la modificación de la tarifa del impuesto sobre el patrimonio que se establezca en la ley relativa al plan fiscal para 1945.

Finalmente, cabe anotar que mediante esta ley se da un impulso al campo de la educación en Colombia y especialmente en lo relacionado con la construcción de locales para el funcionamiento de escuelas públicas primarias, urbanas y rurales.

1.2.14. LEY 6a. DE 1945. Es esta una de las normas más importantes que se haya expedido en materia de prestaciones del sector de trabajadores del Estado que aun mantienen vigencia a pesar de haberse promulgado estatutos tendientes a unificar el régimen legal y prestacional de los distintos servidores del Estado.

En esta ley, en el artículo 17 se dijo: "Los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarán de las

siguientes prestaciones:



- a) Auxilio de cesantia;
- b) Pensión de invalidez;
- c) Pensión vitalicia de jubilación;
- d) Seguro de muerte;
- e) Auxilio por enfermedad no profesional;
- f) Asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria;
- g) Gastos indispensables de entierro...."

Por medio de esta ley se organiza la Caja de Previsión Social de los empleados y obreros nacionales, encargada del reconocimiento y pago de las prestaciones a dichos servidores el Estado.

1.2.15. LEY 43 DE 1945. Esta ley crea el Escalafón Nacional de Enseñanza Secundaria, con el fin de organizar y fomentar la carrera del profesorado de bachillerato y de las escuelas normales, industriales y de comercio que deseen inscribirse en él. Este Escalafón tiene por objeto clasificar a los profesores en grupos de acuerdo con sus especialidades científicas y técnicas, las cuales se determinarían de acuerdo con sus títulos o su actual ejercicio profesional y en categorías, según sus certificados de estudio, títulos profesionales y años de servicio docente; servir de base para regular los ascensos

anotados; e igualmente, servir de base para fijar los sueldos de los profesores oficiales, correspondientes a las distintas categorías y formas de trabajo.

El artículo 6o. de esta ley determinó que los ascensos de una categoría a la otra serían automáticos al cumplir el profesor los años de servicios que se determinen para permanecer en cada categoría.

Igualmente prohibió los descensos en dicho Escalafón.

A partir de esta disposición se reglamentó todo lo relacionado con el ingreso, permanencia y exclusión en el Escalafón de enseñanza Secundaria.

1.2.16. LEY 97 DE 1945. En esta ley se dictaron algunas disposiciones sobre Escalafón de Enseñanza Primaria y Prestaciones Sociales para los maestros y se dijo que en lo sucesivo las categorías del Escalafón de Maestros de Enseñanza Primaria estarían determinadas por los títulos o certificados de estudios de los posibles aspirantes a ingresar a la carrera del magisterio, y los ascensos de una a otra categoría se regularían por los años de servicios. Igualmente quedaron prohibidos los descensos en el Escalafón y solo podrían ser excluidos por incompetencia o mala conducta comprobadas, y la jurisdicción de lo contencioso-administrativo revisaría las providencias que se dicten sobre este particular.

En esta ley se determinó que sería nulo todo nombramiento de maestro que recayera en individuos no escalafonados.

1.2.17. LEY 64 DE 1947. Por medio de esta ley se aumentaron las pensiones de jubilación de los maestros de escuelas primarias oficiales y se reformó el artículo 5o. de ley 43 de 1945.

Con esta ley se pretendió modificar la irrisoria suma que se venía pagando a los maestros jubilados por parte de la nación, para lo cual se estableció un aumento porcentual que osciló entre un 50% y un 10%.

En el artículo 4o. de dicha ley se estableció que los maestros de escuela de enseñanza primaria oficial que pierdan su capacidad de trabajo, tendrán derecho, mientras dure la incapacidad, a una pensión de invalidez equivalente a la totalidad del último sueldo devengado, sin bajar de cincuenta pesos (\$50.00) ni exceder de doscientos (\$200.00) pesos. Esta pensión excluye la de cesantía y la de jubilación.

El artículo 7o. determinó que el 5o. de la ley 43 de 1945 quedaría así:

"Para ingresar al escalafón será necesario haber seguido estudios especiales y obtenido los títulos correspondientes en establecimientos públicos o privados; pero todos los profesores que hubieren

ejercido el profesorado de segunda enseñanza, a partir de 1940, tendrán igualmente derecho a escalafonarse".

Como podemos apreciar, con la reforma de este artículo se comenzaba ya a profesionalizar la Carrera Docente, claro está sin desconocer los derechos que ya habían obtenido quienes venían desempeñando la Docencia sin haber obtenido los título que la ley exigía ahora.

1.2.18. DECRETO No. 30 DE 1948. Por medio de este Decreto se hace una clasificación en el profesorado que venía prestando sus servicios en la Enseñanza secundaria. El artículo 1o. de dicho decreto determinó: "Se entiende por profesorado de Enseñanza secundaria el ejercicio activo de cátedras, en colegios de bachillerato, escuelas normales, industriales y de comercio".

El artículo 2o. los clasificó, teniendo en cuenta las especialidades científicas y técnicas, en los siguientes grupos:

GRUPO A: Profesores de cultura general y educación física;

GRUPO B: Profesores de Bellas Artes, cursos técnicos, artes y oficios y actividades vacacionales, todo dentro de la enseñanza secundaria normalista o industrial.

Igualmente el artículo 4o. de este decreto estableció cuatro categorías dentro del Escalafón de Enseñanza Secundaria, las cuales iban de la primera a la cuarta categoría teniendo en cuenta los títulos, especialidades, estudios y demás requisitos pertinentes.



1.2.19. DECRETO NUMERO 2242 DE 1951. Por medio de este decreto extraordinario se procura el mejoramiento de las condiciones intelectuales y profesionales del Magisterio y se reforma el sistema de escalafonamiento vigente el cual habia venido dando lugar la comisi6n de injusticias y errores, con notorio perjuicio de las legítimas aspiraciones del gremio.

Este decreto suprimi6 las Juntas Nacionales y Seccionales del Escalaf6n de Enseñanza Primaria y Secundaria y cre6 en su remplazo dos Juntas Nacionales que funcionarían como dependencias del Ministerio de Educaci6n Nacional. En estas juntas se le da participaci6n al Magisterio pudiendo tener dentro de ellas, tanto en la primaria como en la secundaria, un representante del gremio con su respectivo suplente, designados por el Ministerio de Educaci6n de ternas que presentarían cada una de las organizaciones sindicales del Magisterio.

Estas juntas estaban integradas, además del representante del magisterio, por un funcionario del Ministerio de Educaci6n Nacional, que la presidiría, y por un representante de la Curia Primada, con su respectivo suplente, designado por el Ministerio de Educaci6n, de ternas presentadas or el Arzobispo de Bogotá

1.2.20. DECRETO No. 1135 DE 1952. Este decreto que fue expedido en ejercicio de la Potestad Reglamentaria por el Designado encargado de la Presidencia de la República, doctor ROBERTO URDANETA ARBELAEZ, tuvo como finalidad reglamentar lo referente al Escalafón Nacional de Enseñanza Primaria.

Entre los aspectos más sobresalientes podemos mencionar:

- a) Reglamenta las categorías del Escalafón de maestros de enseñanza primaria, determinando que estas estarán señaladas por los títulos o certificados de estudios y por los años de servicio.
- b) La promoción inmediata de una categoría a la otra al cumplir el maestro cuatro años de servicio en cada categoría y previa la presentación de la documentación correspondiente ante la oficina coordinadora de cada departamento, para que ésta a su vez la envíe a la Junta Nacional de Escalafón de Primaria.
- c) La necesidad de que los maestros asistan y aprueben por lo menos un curso de capacitación pedagógica para poder ser promovidos de una categoría a otra.
- d) Reglamenta todo lo relacionado con la integración, funcionamiento, funciones y dirección de la Junta Nacional de Escalafón de Primaria.

Cabe anotar que en virtud de una sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, el Consejo de Estado declaró nulos los siguientes artículos del decreto 1135 de 1952:

- a) El artículo 10. en la frase final, que dice: "y por años de servicio".;
- b) el artículo 20. en cuanto faculta también a: "los Inspectores Locales de Enseñanza Primaria", para levantar la hoja de vida de los maestros;
- c) el artículo 15 en su letra f, del acápite sobre Cuarta Categoría en cuanto permite inscribir en ella a "quienes comprobaren por lo menos nueve años de servicio en la educación".
- d) el párrafo del artículo 38 en cuanto limita la prueba de la mala conducta moral de los maestros a "La certificación juramentada del respectivo párroco";
- e) el artículo 160. en su integridad.

1.2.21. DECRETO NUMERO 1763 DE 1952. Con este decreto se establecieron cursos de capacitación para el magisterio de primaria en ejercicio en aquellos departamentos que el Ministerio determinara. Se procuraban con estos cursos de capacitación dar cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 1135, ya que éste exigía para que un maestro pudiera ascender dentro del Escalafón Nacional de Primaria, el haber

realizado y aprobado un curso de capacitación Pedagógica.

1.2.22. DECRETO No. 227 DE 1.953. Por medio de este decreto se derogó lo dispuesto en el artículo 7o. del Decreto 1135 de 1952, en el sentido de exigir como requisito indispensable para que un maestro pudiera ascender del Escalafón Nacional de Primaria, el haber realizado un curso de capacitación Pedagógica, ya que el mismo Gobierno no había podido organizar hasta esa fecha dichos cursos de capacitación, encontrándose por lo tanto congelados los ascensos en el Escalafón Nacional de Primaria.

1.2.23. RESOLUCION NO. 2709 DE 1957. Se buscó por medio de esta resolución darle la oportunidad a aquellas personas que venían desempeñando sus funciones dentro del Magisterio Oficial de Primaria, a que se le computaran, para efectos de ascenso o inscripción en el Escalafón, los cuatro años de estudio en los cursos radiales, y poder así quedar incluidos dentro del escalafón o ascender en el mismo. Estos cursos se le computaban por los tres primeros años de estudios secundarios o por dos de servicio en el magisterio a aquellos maestros de primaria escalafonados en cuarta categoría o sin escalafón, respectivamente.

1.2.24. DECRETO No. 10 de 1958. Teniendo en cuenta la insuficiente remuneración del personal docente y directivo de la educación primaria y secundaria oficial y para obtener

el levantamiento del nivel de la educaci3n p3blica dentro de un marco de justicia social, el gobierno nacional expidi3 este decreto para evitar asi el desplazamiento hacia otras actividades mejor remuneradas, de aquellas personas que venian prestando sus servicios a la educaci3n oficial.

A partir de dicho decreto que tuvo efectos desde el primero de enero de 1.958, los maestro nacionales de las escuelas oficiales se les fijaron sueldos m3nimos acordes con la remuneraci3n de otras actividades del Estado y a la vez implicaron un mejoramiento econ3mico de los docentes. Se empieza asi a dar un est3mulo para la actividad docente.



## C A P I T U L O   V I

PERIODO COMPRENDIDO ENTRE 1958 Y 1980

Este período corresponde a la etapa de mayor importancia para la vida colectiva del Magisterio Colombiano.

En lo nacional coincide este proceso organizativo con la vigencia del sistema político denominado FRENTE NACIONAL.

En lo internacional se presenta un hecho histórico de gran trascendencia para el mundo en especial y para América Latina en particular, como es la Revolución Cubana.

Se desarrolla un nuevo concepto de Servicio Público para frenar el ascenso de la lucha de clases, con la limitación del derecho de asociación, especialmente de la contratación colectiva y de la huelga y se da un golpe muy significativo a la estabilidad de los trabajadores que prestan sus servicios al Estado. Poco a poco se van recortando las garantías democráticas en América Latina; hacen su aparición sucesivos regímenes de facto y por primera vez en la historia nacional, los maestros salen a la calle masivamente al lado de los obreros y los campesinos, padres de familia y

estudiantes y otros sectores populares, a reclamar por sus derechos en concreto y por la democratización de la educación en general. Dentro del marco anterior, aparece una legislación sobre escalafón de maestros, que explica en muy buena parte su carácter represivo como el decreto ley 3157 de 1968 y el régimen disciplinario del decreto 2277 de 1979, a manera de ejemplo. Con sus aciertos y con sus errores, en la legislación de este periodo se refleja en muy buena parte el nivel de la lucha adelantada por los sindicatos de maestros y muy especialmente por la FEDERACION COLOMBIANA DE EDUCADORES.

La norma legal que regula las condiciones de trabajo, no puede analizarse con criterios unilaterales porque no es una conquista de los trabajadores, ya que éstos no legislan; ni tampoco una dádiva de los patronos por que éstos no tienen el carácter bondadoso que les atribuye la filosofía escolástica o la filosofía liberal. Las leyes del trabajo siempre surgen de la contradicción de clases antagónicas y su explicación solo puede darse dentro del contexto de la lucha de clases.

#### 1. RASGOS SOBRESALIENTES DEL PERIODO LEGISLATIVO SOBRE ESCALAFON DE 1958 A 1980.

En este lapso de 22 años se dan dos hechos trascendentales que cambiarían el decurso natural de la

legislación nacional.

En primer término se produce un hecho que mutaría la historia de la humanidad, y la de América en particular: La Revolución Cubana. Un pueblo pequeño con una población envuelta en toda clase de lacaras sociales, le demuestra al mundo entero que las alternativas evolucionistas predicadas por los llamados Estados de Derecho para obtener la justicia social, han fracasado y que el único camino para alcanzar la justicia social que cobije a la mayoría de un pueblo, es la vía revolucionaria; y que una revolución de esta magnitud solo puede consolidarse por la vía violenta, porque las soluciones pacíficas se agotaron. La Revolución Cubana conmocionó desde arriba hasta abajo a todo el bloque de países ubicados en la órbita de dependencia norteamericana. Los denominados regímenes democráticos se pusieron alerta y bajo la orientación del Departamento de Estado Norteamericano orientaron su actitud defensiva en dos sentidos: uno, para insistir en que las vías pacíficas podrían ser todavía solución a los problemas sociales, económicos y políticos de los pueblos y que en consecuencia el reformismo lograría, ahora sí, el anhelado objetivo de justicia y equidad. En otro sentido, los gobiernos readaptaron sus aparatos jurídicos, sus leyes y sus aparatos armados para reprimir el ascenso de obreros, campesinos, empleados públicos, desempleados y estudiantes que encontraron ejemplar la conducta del pueblo cubano y quisieron ser émulos suyos.



En el campo legislativo, la gran mayoría de normas sobre cuestiones sociales tenían relación directa o indirecta con la Revolución Cubana. Por ejemplo, toda la reforma administrativa y la conversión de trabajadores oficiales en empleados públicos, se hicieron porque Colombia tenía que cumplir el compromiso adquirido con los demás países de América Latina frente a los Estados Unidos, en la reunión celebrada por los cancilleres que en Punta de Este (Uruguay) recibieron promesas de ayuda económica por parte de los Estados Unidos para implementar programas de desarrollo en materia de salud, educación, vivienda, reforma agraria, reforma urbana y empleo, como medio de alejar las perspectivas de una nueva revolución al estilo de la Cubana. Es explicable pues, que la legislación de la época en materia social, tenga una inspiración directa o indirecta en la Revolución Cubana.

En segundo lugar, en el campo interno, la Revolución Cubana coincide con un hecho social de gran importancia: la aparición del Frente Nacional. Los partidos Liberal y Conservador deciden ponerse de acuerdo para el manejo del Estado después de haber sostenido y alimentado una lucha fratricida entre colombianos que costó la vida a miles de obreros y campesinos pero que significó buenos dividendos económicos, especialmente para los latifundistas que compraron las tierras de los campesinos a precios ridículos. Esta lucha política amenazó convertirse en lucha de clases.

principalmente en sectores campesinos influenciados por la ideología Marxista Leninista, como sucedió en el sur del Tolima, norte del Huila y algunas regiones del Cauca, Valle y Caquetá.

Durante el frente Nacional los partidos políticos usufructuaron del poder, olvidaron sus barreras ideológicas y entraron en componendas para el reparto de los puestos públicos, del presupuesto nacional y de los privilegios que con tales instrumentos es posible lograr. Durante el frente nacional se materializó toda una tradición histórica procedente de Francisco de Paula Santander el Hombre de las Leyes, de legalidad por una cara y represión por la otra. Durante este periodo, se vuelve a implantar el Estado de Sitio y se empieza a modificar la represión con mejores técnicas y selección cualitativa de las víctimas. Ya no se masacra indiscriminadamente, pues se teme la posibilidad de un levantamiento general. Ahora se van eliminando selectivamente los dirigentes populares y campesinos.

2. UTILIZACION DE LA NOCION DE SERVICIO PUBLICO CONTRA LOS TRABAJADORES.

Los dos factores anotados anteriormente, Revolución Cubana y Frente Nacional, se combinan para utilizar la noción de Servicio Público como instrumento de represión. En efecto, un principio o conjunto de principios jurídicos que

justifican su existencia para el bienestar de los pueblos, se desarrolla prioritariamente para negar el Derecho de Asociacion Sindical, Contratación Colectiva y Huelga.

Todo este proceso culmina dando una amplia interpretaci6n al articulo 4o. de la Ley 4a. de 1913 (C6digo de R6gimen Politico y Municipal) y se hace extensivo el concepto alli contenido a un gran n6mero de servidores del Estado que venian gozando de ciertos derechos. Es asi como a todas las personas vinculadas al Estado para cumplir funciones del Estado Gendarme, se les consider6 como Empleados P6blicos. A partir de entonces, la jurisprudencia cumpli6 la tarea, de interpretar en cada caso cuando existia contrato de trabajo y cuando no en los casos de Servidores directos o indirectos del Estado. Algunas veces se consider6 que era la naturaleza de la Entidad, la que definia la relaci6n con sus trabajadores. En otros casos se afirm6 que era la naturaleza de la funci6n la que definia la funci6n.

Sin embargo, examinando a fondo las numerosas providencias producidas, tanto por la Corte Suprema de Justicia, como por el Tribunal Superior de Bogot6 y el extinto Tribunal Supremo del Trabajo, queda clara una cosa: la ley recoge por primera vez un nuevo concepto de Estado: el Estado Gestor o Prestador de Servicios Neoliberal o Intervencionista.

Los anteriores principios filos6ficos, fueron



mantenidos hasta 1968 cuando la Reforma Juridica de aquel año definib de una manera más o menos precisa que servidores del Estado tenían la calidad de Empleados Públicos y cuales la de Trabajadores Oficiales.

Como puede apreciarse si se acreditaron los principios filosóficos del Estado Neoliberal, consignados en la Legislación de 1945.

La explicación de este cambio en la actividad legislativa, como se esbozb atrás fue una razón política; pues se trataba de cumplir el compromiso adquirido durante la administración del Presidente Valencia para "suprimir los efectos perturbatorios de los pliegos de peticiones en el sector oficial". Es obvio que si se convertía a los Trabajadores del Estado, mediante una ley en Empleados Públicos, solo tendrían facultad, según los artículos 414-4 y 416 del Código Sustantivo del Trabajo, de presentar memoriales respetuosos de solicitudes.

Desde entonces comenzó la labor jurisprudencial tanto de la Corte Suprema de Justicia como del Consejo de Estado, una escalada total contra las Organizaciones Sindicales de los Establecimientos Públicos y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, la cual no ha terminado aún. Habiéndose llegado al extremo de sostener que el "Empleado Oficial puede estar vinculado a la Administración Pública Nacional por una relación legal y reglamentaria, que

conlleva nombramiento y posesión del respectivo cargo, por un contrato de trabajo; pero en ambos casos se trata de una relación de derecho público con todo lo que ello implica, y no de derecho privado.

Ordenando el criterio de la jurisprudencia, tenemos que la noción de servicio público se utiliza políticamente para negar con apariencias de legalidad, el derecho de Asociación de los Empleados Públicos con las consecuencias directas de inestabilidad en el cargo, bajos salarios y pésimas condiciones de trabajo.

Como puede verse, la noción de Servicio Público, se utiliza durante la vigencia del Frente Nacional, para negarle a los trabajadores el derecho de Asociación Sindical y es dentro de ese marco que los MAESTROS como EMPLEADOS PUBLICOS, entran a pelear en su Estatuto Docente el derecho a la Contratación Colectiva.

### 3. LA FEDERACION COLOMBIANA DE EDUCADORES.

Aparejada con los sucesos de la Revolución Cubana y el surgimiento del Frente Nacional, nace con el nombre de ASOCIACION NACIONAL DE EDUCADORES, en 1958, una organización sindical que habría de agrupar a todos los docentes del país.

Solo a partir de noviembre de 1962 se le reconoció

Personería Jurídica a esta Asociación Nacional de los Trabajadores de la Educación; desde entonces el magisterio colombiano empezó una actividad colectiva por la defensa del gremio y de la Educación Pública. En el primer caso se plantearon como reivindicaciones fundamentales:

- a) El reconocimiento y pago puntual de sueldos;
- b) el mejoramiento salarial;
- c) la aplicación del sistema educativo colombiano;
- d) la expedición de un escalafón o estatuto docente que regulara el trabajo de los educadores;
- e) el impulso de la educación pública.

A partir de allí arranca todo un movimiento clasista tendiente a conquistar un régimen definido para los Servidores del Estado en el campo de la educación; pero es solo en la década del 70 cuando se logra, después de encarnizadas luchas y movilizaciones, que el gobierno expida un régimen acorde con el trabajo de los docentes. Es así como se expide el decreto 2277 de 1979, que viene a constituir sino un definitivo avance, por lo menos una significativa conquista sindical de los educadores.

#### 4. NORMAS EXPEDIDAS DURANTE ESTE PERIODO SOBRE ESCALAFÓN DOCENTE.

Acaecidos los sucesos de la Revolución Cubana; la institucionalización del frente nacional y el surgimiento de

127

la Federación Colombiana de Educadores, empieza un periodo legislativo tendiente a acallar y a acabar con el movimiento sindical de la clase trabajadora y especialmente de los trabajadores del Estado. Todo este reformismo encuentra la barrera de las luchas populares y las movilizaciones masivas capitaneadas por los organismos de dirección de las clases trabajadoras como en el caso de los Educadores cuyas luchas fueron dirigidas por FECODE.

Entre las normas más sobresalientes en materia de educación, podemos mencionar las siguientes:

4.1. DECRETO No. 3157 DE 1968. Mediante este decreto el gobierno nacional delegó en los departamentos y en el Distrito Especial de Bogotá las funciones que venia desempeñando sobre clasificación en el Escalafón nacional tanto de primaria como de secundaria que comprendia la inscripción, ascenso, suspensión y exclusión del mismo.

En este decreto también se determinan los recursos procedentes contra las providencias que dictaran los funcionarios comisionados. Igualmente se estableció que estos casos podian ser demandables ante el Tribunal competente de los Contencioso-Administrativo.

En este decreto se establecieron las Juntas de Escalafón de Educación primaria y secundaria en cada departamento como asesores de los funcionarios encargados de tomar decisiones

sobre escalafón y se les asignó como función principal la de dar concepto en todos aquellos casos en que se trate de exclusión temporal o permanente del escalafón; estos conceptos no serían obligatorios para el gobernador, quien podría apartarse de ellos siempre y cuando expresara las razones por las que no los tuvo en cuenta.

4.2. DECRETO No. 1352 DE 1969. Este decreto reglamentario del 3157 de 1968, delega en los gobernadores de los departamentos y en el alcalde del Distrito Especial de Bogotá y previo el concepto de la respectiva junta de Escalafón, la inscripción y ascenso de maestros en el Escalafón de Enseñanza Primaria y de profesores en el escalafón de Enseñanza Secundaria.

Este decreto también dio facultad a los gobernadores y al Alcalde de Bogotá para decretar la inmediata suspensión provisional del Educador Escalafonado mientras se levante el informe sobre los hechos para la sanción definitiva de su empleo por la comisión de hechos graves contra la moral, las buenas costumbres o las normas legales vigentes. Esta suspensión podría ser hasta por un término de 6 meses en casos de faltas graves. Igualmente se establecía el procedimiento a seguir en caso de que la falta fuera de tal entidad como para decretar una suspensión mayor de 6 meses o para excluir del escalafón al educador. Estas providencias sobre inscripción, ascenso, suspensión y



129

exclusión del escalafón debían ser motivadas.

Nótese la amplia facultad dada a estos funcionarios con el fin de que, por el inmediatismo, se pudiera reprimir cualquier falta del educador aluciendo violación del normas legales vigentes o contra la moral. Este decreto se prestó a que funcionarios deshonestos hicieran uso de él para provecho propio o de partido y para fines electoreros.

4.3. DECRETO No. 223 DE 1972. Este decreto dictado por el Presidente de la República en uso de las autorizaciones dadas por las leyes 97 y 43 de 1971, tuvo como finalidad reglamentar la carrera docente, dictando disposiciones sobre escalafón del personal docente y estableciendo los derechos, deberes, estímulos y sanciones del mismo. Con este decreto también se pretendió unificar, reestructurar y ubicar en el escalafón profesional a los profesionales docentes tanto del nivel primario como secundario de enseñanza oficial. Igualmente quedaron incluidos dentro de este decreto el profesorado de enseñanza preescolar, normalista, especial de adultos y de la administración educativa y en general toda actividad educativa. Se establecieron 14 categorías para el escalafón nacional del profesional docente y cuatro niveles según los estudios hechos por el profesional de la docencia. Esos niveles fueron: normalistas, hasta el 6o. grado del escalafón; licenciados, de la 7a. a la 10a.; licenciados con estudios postlicenciaturas, postgrado 1

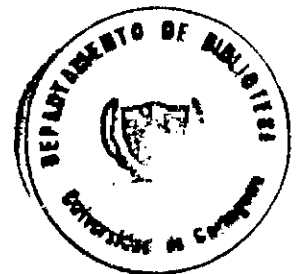
(Magister en educaci6n), las categorías 11o. y 12o.; y licenciados en educaci6n y Postgrado 2 (Ph. D. de Educaci6n), las categorías 13o. y 14o.

Igualmente se establecieron las categorías transitorias A y B para el personal que se encontraba en las categorías tercera y cuarta del anterior escalaf6n de primaria.

De la misma manera se establecieron los requisitos para el ingreso y ascenso en el Escalaf6n Nacional Docente. Adem6s se reglament6 la casi totalidad de la actividad docente y en especial lo concerniente a la suspensi6n, exclusi6n y reinscripci6n en el escalaf6n.

Este decreto fue suspendido por medio del decreto n6mero 641 del 24 de abril de 1972. En su lugar siguieron rigiendo las normas que antes de su expedici6n regulaban las materias de que trataba este decreto.

4.4. DECRETO No. 224 DE 1972. En este decreto se señalaron las asignaciones de los Rectores, Directores, Prefectos y profesores de Enseñanza Primaria, Secundaria y Profesional Normalista, al servicio del Ministerio de Educaci6n Nacional y se establecieron estímulos de diversas índoles para estos mismos funcionarios.



El artículo 5o. de este decreto estableció la compatibilidad del ejercicio de la docencia con el goce de la pensión de jubilación siempre y cuando el beneficiario estuviera mental y físicamente apto para la tarea docente, pero se estableció el límite de los 65 años para el retiro forzoso del servicio.

Igualmente, en este mismo decreto, se reconoció una pensión equivalente al 75% de la asignación mensual fijada para el cargo que desempeñaba el docente que moría sin haber cumplido la edad exigida para la obtención de la pensión de Jubilación. Esta pensión se reconocía siempre que el docente hubiere trabajado como profesor en planteles oficiales por los menos 18 años continuos o discontinuos, al cónyuge y los hijos menores mientras que aquel no contraiga nuevas nupcias o estos cumplan la mayoría de edad, por el término máximo de 5 años. Del pago de esta pensión se encargaría la respectiva entidad de previsión a la cual se encontraba afiliado el docente.

El artículo 8o. extendió al cónyuge los servicios médicos a que tienen derecho los docentes en ejercicio, previa la reglamentación de la entidad encargada de la prestación del servicio.

4.5. DECRETO No. 128 DE 1977. Por medio de este decreto el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades

constitucionales y legales, y en especial de las facultades extraordinarias de que fue investido por el ordinal a) del articulo 11 de la ley 43 de 1975 (nacionalizacion de la educacion), dicto el estatuto del personal docente de enseñanza primaria y secundaria a cargo de la nacion.

Este decreto, al igual que los dos anteriores sobre estatuto docente, tuvo trabajo previo de Comisiones del Magisterio y el gobierno, que lograron acuerdos en algunos puntos o desacuerdos en otros; pero a la hora de concretar decisiones se impuso la voluntad unilateral del gobierno lo que obviamente motivo el persistente rechazo de las Organizaciones Sindicales por la actitud oficial.

Contra esas medidas oficiales impositivas, represivas y regresivas, se desarrollaron grandes jornadas sindicales capitaneadas por la Federacion Colombiana de Educadores. De verdad fue historica la lucha politica del Magisterio contra las decisiones de los gobiernos de turno.

Finalmente, se logro un acuerdo parcial entre el gobierno nacional y la Federacion Nacional de educadores en materia de estatuto docente, que quedo materializado en el decreto ley No. 2277 del 14 de septiembre de 1979.

## C A P I T U L O    V I I

### NATURALEZA JURIDICA DEL TRABAJO DE LOS EDUCADORES

Antes de entrar a hacer un estudio sobre el Régimen legal Aplicable al Magisterio Colombiano, y más concretamente sobre el Estatuto Docente (decreto-ley 2277 de 1979), es conveniente por razones prácticas y para un mejor entendimiento de la materia, analizar cual es la naturaleza jurídica del trabajo de los educadores colombianos. Esto por cuanto ya en capítulos anteriores hemos hablado y estudiado la naturaleza jurídica de los distintos servidores del Estado, habiendo quedado ubicados, la mayoría de ellos, dentro de la clasificación de Empleados Públicos o Trabajadores Oficiales.

Como los educadores son servidores del Estado en el campo de la educación, es necesario saber que régimen les es aplicable, si el de los empleados públicos o el de los trabajadores oficiales. Para ello tendremos en cuenta la entidad a la cual prestan sus servicios, sus funciones, el vínculo, normas que rigen sus actividades.

134

**1. POR LA NATURALEZA JURIDICA DE LA ENTIDAD A LA CUAL  
PRESTAN SUS SERVICIOS.**

Por regla general quienes ejercen sus funciones docentes en una entidad de derecho público, son empleados públicos. Este criterio tiene como fundamento legal y jurisprudencial, la reforma administrativa de 1968, dentro de la cual se expidió el decreto ley No. 3135 de ese año, cuyo artículo 5o. estipula: "las personas que prestan sus servicios en los Ministerios, Departamentos administrativos, Superintendencias y Establecimientos públicos son EMPLEADOS PUBLICOS; se desprende de aquí con meridiana claridad que el sentido de la reforma administrativa que se comenta fue el de convertir a la mayoría de los trabajadores del estado en empleados Públicos; afirmación que se entiende mejor si se examinan las poquísimas excepciones en que se considera a los servidores del Estado como TRABAJADORES OFICIALES.

En la interpretación del artículo 5o. del decreto ley 3135, tanto el Consejo de Estado como la Corte Suprema de Justicia, han tenido oportunidad de reiterar que el principio general es que los trabajadores al servicio del Estado se consideran como EMPLEADOS PUBLICOS. Prueba de ello es la sentencia que en 8 de abril de 1970 produjo la sala Plena del Consejo de Estado, en la que se dice:

- a) "el empleado oficial puede estar vinculado a la Administración pública nacional por una relación

legal y reglamentaria que conlleva nombramiento y posesión del respectivo cargo, o por un contrato de trabajo; pero en ambos casos, se trata de una relación de derecho público, con todo lo que ello implica, y no de derecho privado".

- b) las personas que trabajen en ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales, son EMPLEADOS PUBLICOS.

Se exceptúan únicamente dos categorías:

1. quienes, en tales entidades, laboren en la construcción y sostenimiento de obras públicas, y
2. aquellos que queden señalados en los estatutos de la entidad para ser vinculados mediante contrato de trabajo.

- c) Esta misma regla, con las mismas excepciones, se aplica a los empleados de establecimientos públicos.

- d) En cuanto hace a las empresas industriales y comerciales del Estado, a las sociedades de economía mixta y a "cualquier otra entidad", únicamente son trabajadores oficiales quienes desempeñen en ellas labores de construcción y sostenimiento de obras públicas y aquellos que ocupen cargos señalados en

los estatutos de la entidad como para ser desempeñados mediante contrato de trabajo. Los demás son todos empleados públicos. Dentro de quienes laboran en construcción y sostenimiento de obras públicas, hay algunos empleados que tampoco son trabajadores oficiales, se trata de aquellos que desempeñen funciones directivas o de confianza, los cuales son empleados públicos".

De lo anterior, se concluye que los Educadores oficiales, que prestan sus servicios a los Municipios, intendencias, comisarias, distrito especial de Bogotá, departamentos, nación y establecimientos públicos, de cualquier género, son EMPLEADOS PUBLICOS, por mandato de la ley y porque así lo ha reafirmado la jurisprudencia, tanto del consejo de Estado como de la Corte Suprema de Justicia.

Por otro lado, el decreto ley No. 2277 de 1979 en su artículo 3o. establece que "los educadores que prestan sus servicios en entidades oficiales del orden nacional, departamental, intendencial, comisarial y municipal son EMPLEADOS OFICIALES DE REGIMEN ESPECIAL, que una vez posesionados, quedan vinculados a la administración por las normas previstas en este decreto". (Subrayado es nuestro).

Lo cual quiere decir, que no obstante su condición de empleados públicos, los educadores oficiales no se sujetan al régimen general previsto en los decretos leyes 3135, 2400



y 3074 de 1968, reglamentados por el decreto 1950 de 1973, sino al régimen especial previsto en el denominado "ESTATUTO DOCENTE". Sin embargo, el contenido de su régimen disciplinario, es esencialmente el mismo de los empleados nacionales.

**2. POR LA NATURALEZA JURIDICA DE SUS FUNCIONES**

Ya vimos como a partir de la década del 60 se ha venido utilizando la noción de SERVICIO PUBLICO, para negar derechos de los trabajadores, mas no para cumplir con más eficacia los deberes sociales del Estado. El regresivo principio fue expresamente recogido en el artículo 10. del decreto No. 753 de 1956 vigente en la actualidad, como parte del Código Sustantivo del Trabajo, cuyo texto reza:

"El artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:

ARTICULO 430: PROHIBICION DE LA HUELGA EN LOS SERVICIOS PUBLICOS. De conformidad con la Constitución Nacional, está prohibida la huelga en los servicios públicos.

Para este efecto se considera como servicio público toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas".

Como puede verse, la función educativa quedaria enmarcada dentro de este criterio, porque, por lo menos en

la teoria tiende a "satisfacer una necesidad de interes general en forma regular y continua". Y si se trata de los educadores del sector privado, por estar bajo la direcci6n del Estado, (art. 41 C.N.) y contar con su estimulo social, econ6mico, juridico y politico, tambi6n tenderia a satisfacer esta necesidad. En consecuencia, por la funcion que desempeña, los educadores, prestan un SERVICIO PUBLICO, bien se trate del ramo oficial o privado. Y con el regresivo concepto de las autoridades administrativas y jurisdiccionales, pueden ser considerados EMPLEADOS PUBLICOS.

Con esta torcida interpretaci6n de la naci6n de servicio p6blico, se han declarado ilegales numerosas huelgas en Colombia, se ha sustituido este derecho democrático por la imposici6n de los Tribunales de Arbitramento obligatorio y se ha favorecido directamente a los patronos.

La norma que se comenta, fue expedida bajo la bendic6n juridica del Estado de Sitio, durante el r6gimen vigente del 5 de abril de 1956 como parte para defenderse de la ofensiva social de los trabajadores bancarios y de los sectores petroleros. Por lo expuesto y dadas las contradicciones mostradas en la misma legislaci6n creemos que por la naturaleza juridica de las entidades a las cuales prestan sus servicios, solo son empleados p6blicos los educadores que estan bajo la dependencia y subordinaci6n directa del Estado

(Nación, departamento, intendencia, comisaría, distrito especial, municipio o establecimientos públicos).



**3. POR LA NATURALEZA JURIDICA DEL VINCULO.**

El vínculo que une a los educadores con sus empleadores no puede ser sino de dos naturalezas:

- a) Una norma legal y/o reglamentaria de derecho público (decreto, resolución, acuerdo o acto administrativo similar) y,
- b) una relación de derecho privado (contrato verbal o escrito, simple relación de trabajo).

Lo más común es el uso de la primera forma para vincular a los educadores al servicio del Estado y la segunda para entidades de carácter privado.

Sin embargo, este aspecto formalista ha hecho incurrir a la Administración Pública en algunos errores como por ejemplo, hacer "contratos" con educadores para el desempeño de labores eventuales en casos de licencias y aplicar a dichas relaciones el régimen legal contractual o el de nombrar a un educador para un cargo específico como el de Auxiliar, en algunas de sus dependencias, asignarles funciones docentes y aunque este se encuentre escalafonado como profesional de la docencia, aplicarle un régimen legal

diferente al específico docente que le corresponde. El órgano del poder público, también incurrió en este error que posteriormente fue subsanado por el Consejo de Estado, al establecer (en la reforma de 1968) en el decreto reglamentario 1848 de 1969, en el artículo 10. numeral 3o. este absurdo principio:

"En todos los casos en que el Empleado oficial se halle vinculado a la entidad empleadora por una relación legal y reglamentaria, se denomina empleado público. En caso contrario, tendrá la calidad de trabajador oficial, vinculado por una relación de carácter contractual laboral". Según tal mandato hubiera bastado nombrar a un ministro por contrato en lugar de decreto y por tal hecho ya dejaría de ser empleado público.

Ya hemos indicado como deben tenerse en cuenta varios elementos para determinar la naturaleza jurídica del trabajo de los educadores. En consecuencia, no importa la naturaleza del vínculo únicamente para saber si un educador es empleado público, trabajador oficial o trabajador particular, pero por regla general, los educadores del sector privado están vinculados por contrato de trabajo, sujetos al régimen del código sustantivo del trabajo y los del sector oficial por normas de derecho público legales y/o reglamentarias (decretos, resoluciones, acuerdos, o actos administrativos similares).

**4. POR EL REGIMEN ESPECIAL DE LAS NORMAS QUE RIGEN SUS ACTIVIDADES.**

Desde el esfuerzo inicial consagrado en las leyes 12 de 1934 y 37 de 1935 especialmente, los Educadores han venido luchando por la conquista de un régimen especial de orden legal que garantice el respeto a sus derechos.

Ese régimen especial está recogido hoy día en el denominado ESTATUTO DOCENTE (D.L. No. 2277 de septiembre 14 de 1979), pero por ese egoísmo e interés del Gobierno, recoge fundamentalmente obligaciones, y no consigna derechos para los educadores.

Sin embargo, por la existencia de este régimen en especial, podemos señalar que los Educadores Oficiales, también pueden ser calificados como EMPLEADOS PUBLICOS, si tenemos en cuenta la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que ha desarrollado los alcances del artículo 430 del C. S. T. modificado por el artículo 10. del decreto 753 de 1956.

**5. CONCLUSION.**

No hay duda de que la mayoría de los Educadores Colombianos, está constituida por EMPLEADOS PUBLICOS, aunque sean llamados de REGIMEN ESPECIAL.

Las actividades de los Educadores que cumplen sus funciones en Entidades de Derecho Privado, pueden ser consideradas como SERVICIO PUBLICO, para efectos de negarles el derecho a la huelga.

Sobre el particular no se ha conocido el pronunciamiento de los Altos Tribunales, porque la desorganización de los Educadores Privados no les ha permitido hacer huelgas, o presentar Pliegos de Peticiones para saber si les reconocen estos precarios derechos o no.

Conocer la naturaleza jurídica del trabajo de los Educadores, es importante no solo para saber como se obtiene un mayor equilibrio entre sus obligaciones y derechos, sino en razón del deber ser dentro de nuestra Organización Social, conocida como es una verdad histórica: LOS HECHOS SIEMPRE PRECEDEN AL DERECHO.

Los Educadores son EMPLEADOS PUBLICOS como principio general. Este debe ser el reconocimiento previo de una realidad indiscutible, para buscar los nuevos rumbos del deber ser de los educadores: como profesionales, y como miembros de una sociedad con derechos políticos. Es la primera vez que en la Legislación se hace la calificación de REGIMEN ESPECIAL para los Educadores.

Entendemos que al mencionarse en esta norma la frase EMPLEADOS OFICIALES DEL REGIMEN ESPECIAL, se quiere indicar de una parte, que los Educadores Oficiales constituyen una especie dentro del género de los Empleados Públicos. En efecto, según la Reforma Administrativa de 1968, en especial los decretos leyes 2400 de 1968, 3074, 3135 y sus

normas reglamentarias, todos los Servidores del Estado reciben el nombre genérico de EMPLEADOS OFICIALES; dentro de esta clasificación se ubican los Empleados Públicos, los Trabajadores Oficiales y los denominados EMPLEADOS OFICIALES DE REGIMEN ESPECIAL como son los Educadores y los Trabajadores ubicados dentro de la Carrera Diplomática, por ejemplo.

Lo anterior quiere decir, que conservando las características fundamentales de los Empleados Públicos, sus relaciones de trabajo son reguladas por una norma especial o un conjunto de normas especiales, que para el caso de los Educadores conforman el llamado ESTATUTO DOCENTE.

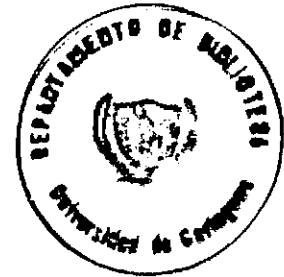
Las consecuencias de esta clasificación se reflejan en el plano de las relaciones individuales y colectivas de trabajo.

**5.1. EN LAS RELACIONES INDIVIDUALES.**

Su vinculación se hace como una Entidad de derecho público de orden nacional, departamental, intendencial, comisarial o municipal.

Si la función que desempeña es esencial en la prestación del servicio público, se asienta el carácter de Empleados Públicos.

El acto mediante el cual se vinculan con la Administraci3n P3blica es un acto administrativo, llamado tambien relaci3n de derecho p3blico legal o reglamentario, que bien puede ser un decreto, una resoluci3n, un acuerdo, una orden de gerencia o un acto administrativo similar. Nombrado el Educador con los requisitos legales, debe posesionarse, porque solo el nombramiento y la posesi3n le dan el caracter definitivo de Empleado.



**5.2. EN LAS RELACIONES COLECTIVAS.**

Pueden fundar sindicatos, pero por regla general el nombre que se les asigna a sus organizaciones sindicales, es el de Asociaci3n.

Durante un periodo reciente el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social sostuvo la tesis de que los Empleados P3blicos no podian utilizar la palabra Sindicato.

Los Sindicatos o Asociaciones de Empleados P3blicos, no pueden presentar pliegos de peticiones, sino memoriales respetuosos de solicitudes.

Como consecuencia de lo anterior, no puede haber negociaci3n colectiva, arbitramento o huelga. Tampoco tienen sus dirigentes "Fuero Sindical".



Aunque la ley obliga a los patronos a adelantar conversaciones con los Sindicatos de Empleados Públicos sobre problemas de interés general, en ninguna parte les establece la imperatividad de adquirir compromisos formales que tengan fuerza obligatoria para las partes.

En la práctica la ley ha hecho de los sindicatos de empleados públicos organismos sin ninguna de las razones de ser que justifican históricamente la organización de los trabajadores con protección legal, es decir: presentar pliegos de peticiones sobre las condiciones que habrán de regir las condiciones de trabajo de cada afiliado, negociarlos colectivamente y en caso de fracasar las conversaciones, ejercer el derecho de huelga, u optar por la vía del arbitramento. Legalmente los sindicatos de empleados públicos, dentro de ellos obviamente los de educadores, en muy poco se diferencian de las asociaciones mutitarias vigentes durante el auge del modo feudal de producción.

Cosa diferente es, que los Empleados Públicos con los Educadores a la cabeza, en el mundo entero hayan conseguido por la vía de hecho imponer negociaciones y acuerdos bajo la presión de huelgas o paros cuyo éxito o fracaso han determinado en última instancia su formalización y cumplimiento o su rechazo y desconocimiento.

En Colombia, sobre todo a partir de 1959 con la presencia de los sectores bancarios, trabajadores del transporte aéreo

(Avianca) y maestros, se empezó una etapa no estudiada suficientemente de grandes proyecciones en la lucha nacional de clases; decenas de huelgas regionales, locales y nacionales, han adelantado empleados públicos de régimen especial o general, dando ejemplo de combatividad en medios tradicionalmente conocidos por su indiferencia y conformismo social.

Ejemplo de lo anterior es el reciente Paro Nacional de los Educadores que culminó con un acuerdo entre el Gobierno y LA FEDERACION COLOMBIANA DE EDUCADORES; los paros y huelgas de los trabajadores del Poder Judicial; los de trabajadores del Ministerio de Hacienda; los de trabajadores de actividades consideradas como del Servicio Público como la Industria Bancaria (Sintracreditario), la Industria Petrolera y la Industria del Transporte por mar, tierra y aire.

Como estos hechos no pueden seguir pasando desapercibidos, organizaciones internacionales como la O.I.T., los recoge y en el convenio número 51, sobre las relaciones de trabajo en la Administración Pública 1978; la recomendación No. 159, sobre procedimiento para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública; los convenios 87 y 89, convertidos en las leyes 26 y 27 de 1976, desarrolla el concepto de NEGOCIACION COLECTIVA EN EL SECTOR PUBLICO.

Todo lo anterior, es importante para conocer el alcance de lo que sería un REGIMEN ESPECIAL y de lo que realmente es, en la nueva legislación de los Educadores Colombianos.

Consideramos que, aunque el artículo 3o. del decreto ley 2277 de 1979, califica las relaciones de los educadores como regimen especial, en la práctica la mencionada disposición solo reproduce las normas generales de los empleados públicos. De esta manera por la vía de la legislación especial no se ha buscado la consagración de mayores derechos para el sector del Magisterio sino la generalización de las características represivas que acompañó a la Reforma Administrativa de 1978, hecha con el propósito de cumplir compromisos internacionales. Se ha roto el concepto histórico de lo que debe ser y ha sido un régimen especial jurídico para el Magisterio y se ha dado paso a una reforma que se enmarca dentro del cuadro represivo que tienen todas las reformas impulsadas por el gobierno del Presidente Turbay Ayala, cuya reforma bandera fue el Estatuto de Seguridad.

## C A P I T U L O   V I I I

## E L   E S T A T U T O   D O C E N T E

## 1. ANTECEDENTES INMEDIATOS.

Después de varios intentos de distintos gobiernos por la creación de un régimen unificado para los Educadores Colombianos, se llega a un acuerdo, en materia de Estatuto Docente, con la Federación Colombiana de Educadores, organismo este que agrupa a más de 180 mil educadores en todo el país.

Como antecedentes inmediatos a este Estatuto Docente, encontramos los decretos números 223, 641 y 642 de 1972, expedidos durante la administración del Ministro de Educación Nacional Luis Carlos Galán Sarmiento, y el decreto ley NO. 128 de 1977 expedido bajo la administración del Ministro Hernando Durán Dussán. En ambos casos hubo trabajo previo de comisiones del Magisterio y del gobierno, quienes después de largas reuniones en donde se escucharon las propuestas de las partes, se llegaron a algunos acuerdos pero que a la hora de definir se desconocieron unilateralmente por el gobierno lo cual produjo el natural rechazo y movilización de los educadores, quienes después de largas luchas lograron derribar estas medidas arbitrarias y desconocedoras de los verdaderos intereses de los docentes.

Finalmente, despuepH's de algunos años de luchas, se logrb un acuerdo parcial entre el Gobierno Nacional y la Federacibn Colombiana de Educadores en materia de Estatuto Docente, que quedb materializado en el Decreto Ley No. 2277 del 14 de septiembre de 1979.

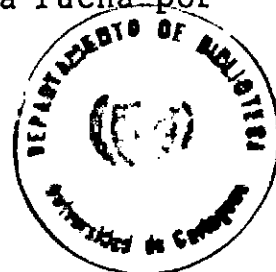
Sobre este acuerdo se ha dicho que no consagró ninguno de los derechos democráticos de caracter sindical y politico que tradicionalmente le han sido conculcados al Magisterio, ni implica un cambio sustancial en las condiciones de vida y trabajo de los educadores.

Otros afirman que tanto FECODE como los dirigentes sindicales y los Educadores en general, ganaron muchísimo en la elevación de su nivel de conciencia politica e independendencia de clases, no solo por la defensa de sus reivindicaciones, sino por haber incorporado en sus luchas a los padres de familias, de su misma extraccibn de clase en la mayoría de los casos. Otros, finalmente, sostienen que hubo retroceso, porque no se avanzó en las aspiraciones fundamentales del magisterio y por el contrario, se perdieron algunas garantías vigentes en la legislacion anterior.

Nosotros opinamos, que si bien es cierto que hubo retroceso, no es menos cierto que el Magisterio logrb un gran avance en la lucha por la unificacibn del Rbjimen Legal Aplicable a los Educadores, al haber empezado a profesionalizarse la carrera docente y al haber logrado un

régimen de ascenso dentro de un nuevo escalafón docente, amén de otras reivindicaciones no menos importantes.

No cabe duda que el movimiento sindical de los Servidores del Estado ha dado un gran paso en la lucha por el derecho a la NEGOCIACION COLECTIVA.



## 2. LA LEY DE FACULTADES

Por medio de esta ley se le otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República para establecer la naturaleza, características y componentes del sistema de educación post secundaria, fijar los requisitos para la creación y funcionamiento de instrucciones públicas y privadas de educación post secundaria, para organizar la Universidad Nacional de Colombia y las demás Universidades e Institutos Oficiales de nivel post secundario y para EXPEDIR LAS NORMAS SOBRE ESCALAFON NACIONAL para el sector docente y derogar unas normas.

Esta ley fue la base de una de las reformas banderas del régimen presidido por el señor Turbay Ayala. Su expedición estuvo acompañada de un gran despliegue publicitario, casi igual a la denominada "Reforma Constitucional". Ambas reformas cayeron estrepitosamente, como consecuencia de decisiones de la Corte Suprema de Justicia.

La ley 8a. cayo en mayor parte. Aunque no afectó las bases del estatuto docente, desvertebro el propósito oficial de centralizar y nacionalizar la educación universitaria. El fallo tiene mucha importancia, en cuanto hace relación a la autonomía constitucional de los departamentos y los municipios, para organizar servicios públicos como el de la educación.

Cabe observar que la ley 8a. de 1979, fue expedida dentro del plan general de reformas jurídicas propuesto por el sistema político vigente encabezado por el señor Turbay Ayala, en diferentes campos: Constitucional, electoral, administración de justicia, derecho sustantivo y procesal del trabajo, derecho sustantivo y procesal del contencioso-administrativo, derecho sustantivo y procesal en materia penal, todo dentro de la llamada Democracia Restringida, según la cual se mantienen las apariencias de los Estados de Derecho, pero en el fondo se establecen los mecanismos de gobierno para frenar las aspiraciones populares, estudiantiles, obreras, urbanas y campesinas, ante la imposibilidad de dar soluciones reales a los problemas sociales, económicos y políticos de los pueblos. Esto explica que la ley 8a. de 1979, dentro de la cual se expidió el ESTATUTO DOCENTE, se haya utilizado para reafirmar el desconocimiento del derecho de asociación sindical de los trabajadores de la educación y para la expedición de normas en todas las universidades colombianas orientadas a

desconocer los sindicatos de trabajadores, representaci6n de los estamentos universitarios en los organismos de direcci6n y a fortalecer las l6neas de mando y autoridad controladas directamente por el Gobierno.

Por eso, el examen del estatuto docente sin perder de vista la importancia t6cnico-jur6dica, de sentido pr6ctico para los educadores, no puede perder de vista el problema de fondo que surge del contexto socio-econ6mico y pol6tico en que se vienen reformando los aparatos jur6dicos de los estados con conforman el bloque de paises latinoamericanos dependientes de las potencias extranjeras.

### 3. DECRETO LEY 2277 DE 1979.

Sea lo primero anotar que este decreto no consagra ninguno de los derechos democr6ticos de caracter sindical y politico que tradicionalmente le han sido conculcados al Magisterio, ni implica un cambio sustancial en sus condiciones de vida y de trabajo.

No obstante, como resultado de la lucha tesonera de los Educadores y de la solidaridad de los padres de familia, del estudiantado, del movimiento obrero y popular colombiano, este estatuto restablece las garantias y conquistas adquiridas por el gremio, que habian sido



arrasadas por el retardatario decreto 128 de 1977; recoge aspiraciones muy sentidas por los educadores en materia de escalafón y carrera docente, y fija unas condiciones de ingreso, permanencia y retiro del servicio educativo que por lo menos le facilitan a los maestros unos instrumentos de defensa contra la arbitrariedad y el abuso de las autoridades.

En síntesis, lo que merece resatarse de la nueva legislación docente, aparte del sistema de escalafón, es la derrota de las más represivas y antidemocráticas disposiciones contempladas en el 128 de Durán Dussán y la recuperación de las pocas prerrogativas existentes desde varios lustros atrás, pero que sucesivas administraciones venían desconociendo arbitrariamente.

El decreto 2277 contiene aspectos que registramos como positivos del Estatuto, así signifiquen mínimos logros en relación con las aspiraciones fundamentales del gremio. Tales aspectos tienen que ver básicamente con la determinación de los cargos y funciones de carácter docente; condiciones generales para ejercer la Docencia, estructura del Escalafón y reglas para el ingreso y ascenso; carácter y funciones de las Juntas de Escalafón; definiciones y condiciones de ingreso y permanencia en la Carrera Docente; cargos directivos docentes y requisitos de promoción;

derechos mínimos de los Educadores; causales de mala conducta; régimen de sanciones; normas básicas sobre capacitación y asimilación del nuevo Escalafón del personal Docente en servicio. Igualmente, acuerdos que incluyen el compromiso del Gobierno de restablecer en forma inmediata los derechos y garantías del Escalafón, que se encuentran suspendidos desde 1976.

Por otra parte, el Estatuto promulgado contempla o hace omisión de una serie de puntos frente a los cuales, la FEDERACION COLOMBIANA DE EDUCADORES, mantiene una posición de radical discrepancia y abierto desacuerdo. Dichos puntos son los siguientes:

### 3.1. NATURALEZA DE LA RELACION JURIDICA DE LOS EDUCADORES CON LAS ENTIDADES NOMINADORAS OFICIALES

Al omitirse en el Estatuto la clasificación expresa de los educadores entro de una de las dos situaciones laborales vigentes en el país para los empleados oficiales (Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales) y establecerse la definición de Empleados de Regimen Especial, simplemente se resuelve el problema de las relaciones individuales, en cuanto en este campo no le son aplicables al Magisterio las normas del empleado público de libre nombramiento y remoción; pero desde el punto de vista de las relaciones colectivas, es decir, del ejercicio de los derechos

sindicales y políticos, los trabajadores de la Educación continúan sometidos al antidemocrático régimen del Empleado Público.

### 3.2. CAMPO DE APLICACION DE ESTATUTO.

Porque se determina que a los Educadores privados únicamente le son aplicables las normas sobre Escalafón y Capacitación. En consecuencia, estos quedan excluidos de las garantías y prerrogativas de la Carrera Docente y de contera de los mínimos derechos consagrados en el Estatuto para el sector Oficial. Esto implica que el Magisterio al servicio de la Educación Privada continúa bajo el imperio de la inestabilidad total y al libre arbitrio de los propietarios o administradores de dicha educación.

### 3.3. INTEGRACION DE LAS JUNTAS DE ESCALAFON.

El rechazo del Magisterio a esta disposición se fundamenta en que la educación tiene que sustraerse al tráfico politiquero y por consiguiente la administración del personal docente. En este sentido resulta inadmisibles para los educadores que su carrera sea manejada mayoritariamente por agentes políticos del Gobierno de turno o por personas sin capacidad ni autonomía para decidir asuntos eminentemente profesionales y jurídicos. Por esto abogamos porque además de unos voceros de la administración y de los

Educadores, figuren en las Juntas personas independientes y no comprometidas de antemano con el pensamiento oficial.

3.4. SOBRE DERECHOS DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACION.

Este es quizás uno de los puntos donde el Magisterio ha quedado en peores condiciones; la politica oficial del régimen para con los trabajadores a su servicio se desnuda con claridad; los derechos sindicales y democraticos son negados de plano; sin posibilidad de contraer colectivamente las condiciones de trabajo con el Estado; sin garantias para el libre ejercicio de la cathedra y sin derecho a la libre participacion en las actividades politicas, el Estatuto Docente expedido es una muestra palpable de un régimen profundamente antidemocrático.

3.5. LA ESTABILIDAD DE LOS EDUCADORES EN EL CARGO.



La injerencia directa de la Procuraduria pra suspender o destituir a los Educadores haciendo caso omiso del procedimiento establecido en el Estatuto y por encima de las Juntas de Escalafn, es una medida que lesional el principio de la estabilidad; somos enfaticos en señalar que dicho agente del Ministerio Público no goza de esa facultad.

Igualmente el Magisterio colombiano no puede aceptar que la estabilidad de los Educadores que ejercen cargos

directivos docentes sea desmejorada; el sistema de evaluaci3n que se establece en el decreto es un mecanismo que como lo demuestra la experiencia, es a menudo subjetivo y parcializado adem3s que no fija con claridad criterios docentes, pedagogicos y administrativos; en manos de los politiqueros y gamonales se convierte en una poderosa arma contra el personal Docente democr3tico que ocupe dichos cargos.

3.6. EL REGIMEN DE TRASLADOS DE LOS EDUCADORES.

Y en particular lo consignado sobre traslados por necesidades de servicio, es sin ninguna duda factor de inestabilidad de los Educadores en el cargo y sitio de trabajo, convirti3ndose en un instrumneto mas para sancionar a los activistas sindicales y politicos.

3.7. LAS PROHIBICIONES CONTRA LOS EDUCADORES.

En particular la negaci3n de los derechos a la protesta y el paro, desarman al Magisterio para expresar sus descontentos y rechazo a las politicas oficiales que le sean lesivas, asi como para exigir sus derechos y exigir sus conquistas. Inscritas en la negaci3n de los derechos se3alados en el numeral 4, este punto ratifica el caracter de Empleados P3blicos de los Trabajadores de la Educaci3n.

### 3.8. CAUSALES DE MALA CONDUCTA.

En particular la condena por delitos políticos, además de atentar contra la libertad a que tienen derecho los Educadores como ciudadanos para ejercer sus derechos políticos y gozar de las libertades democráticas, acrecienta la inestabilidad y desborda los límites de la arbitrariedad. No se puede ubicar como causal de mala conducta la condena por presuntos delitos políticos cuando no se gozan de derechos políticos.

Como se puede apreciar, los puntos de desacuerdo no son secundarios ni se refieren a problemas ajenos al conjunto del magisterio. Estos constituyen la referencia obligada para determinar el carácter democrático o reaccionario de una legislación laboral.

Igualmente ha quedado claro que el Estatuto no consagra ni resuelve nada sobre un régimen salarial y prestacional del cual se beneficia el Magisterio; en consecuencia corresponde a la Federación presentar al gobierno un proyecto que contenga todos estos puntos para que este le de inmediata solución a fin de contribuir a llenar el vacío que sobre este particular quedó en el Estatuto Docente.

Convencido está el Magisterio que la conquista y defensa de los derechos democráticos y sindicales será posible en la medida que unifiquemos la lucha por estos objetivos con el

conjunto del Movimiento obrero y sindical, así como su capacidad de movilización y combate y su fortaleza organizativa.

El Magisterio no puede darse por satisfecho con este Estatuto, el solo constituye logros mínimos que sirven como punto de partida para las luchas en el inmediato futuro por lo que nos niega y por la conquista de un régimen salarial y prestacional favorable a nuestros intereses.

#### **4. ESTRUCTURA DEL ESTATUTO DOCENTE.**

El Estatuto Docente fue expedido, como ya lo anotamos atrás, con base en las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República, doctor Julio César Turbay Ayala, mediante la Ley 8a. de 1979, y una vez oído el concepto de la Comisión Asesora prevista en el artículo 3o. de dicha ley.

Mediante este decreto ley se adoptaron las normas sobre el ejercicio de la PROFESION DOCENTE.

El Estatuto Docente, quedó estructurado en 10 capítulos, 12 Secciones y 82 artículos en los cuales se recogen las disposiciones sobre el Ejercicio de la Profesión Docente.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES.

A pesar de que en la expedición del Decreto Ley 2277 de 1979, se logró un importante avance en la lucha por un Estatuto Docente que consigne reivindicaciones para el Magisterio, sigue vigente. Mientras en la mesa de negociaciones se logren unos acuerdos en esta materia y posteriormente, sean violados por el Gobierno en turno, los Educadores Colombianos estaremos prestos a librar combates en el campo jurídico para conseguir el mejoramiento de nuestras condiciones materiales.

Clara demostración de este inconformismo es la presentación al Congreso, por iniciativa de los Educadores y por intermedio del Ministerio de Educación Nacional, de dos proyectos de ley, el 038 y el 040 tendientes ellos a mejorar las condiciones de la Educación Pública Colombiana y de los Docentes.

Igualmente merece especial mención el reciente paro nacional indefinido del Magisterio, en el cual se demostró la beligerancia y combatividad de los Educadores Colombianos, cuando respondiendo al llamado hecho por FECODE, se lanzaron a las calles, a pesar de las condiciones político-jurídicas por las que atravesaba el país en esos instantes. El Magisterio Colombiano dió un claro ejemplo de lucha al lograr, por medio de la movilización y la denuncia,



161

que el gobierno se sentara a la mesa de negociaciones con sus dirigentes y firmara un acuerdo en que se compromete a dar soluciones efectivas a los 15 puntos banderas de este paro, entre los que merece especial mención el relacionado con la Defensa de la Educación Pública.

Creemos que el Magisterio está en mora de presentar un proyecto de Estatuto Docente alternativo, en que se recoja el consenso nacional del gremio y que reúna todo ese conjunto de aspiraciones y derechos que tienen los Educadores Colombianos.



### C O N C L U S I O N

Cuando iniciamos nuestro estudio sobre el Régimen Legal aplicable al Magisterio Colombiano, tomando como base para el mismo el Régimen Legal de los Empleados Oficiales, fuimos concientes de que en estas materias se encontraban grandes vacíos jurídicos, que ni la jurisprudencia ni la Doctrina habían llenado dado el desinterés existente por las mismas. Hoy, después de haber hecho un detenido y conciente estudio de la normatividad aplicable a los Servidores Públicos, podemos decir, sin temer a equivocarnos, que uno de los campos más olvidados y hacia el que el Estado muestra menos interés es el relacionado con la situación legal de los Empleados Oficiales.

Sin desconocer que ha habido gobiernos interesados en definir la relación jurídico-laboral de sus Servidores, tenemos que decir que la normatividad existente y que tiende a regular esta relación, no es la más acorde con las necesidades de los Trabajadores y los avances del Estado moderno. No comprendemos el porqué después de haber transcurrido 16 años, se mantengan aún disposiciones que

para la época fueron de avanzada pero que hoy, dados los progresos en todos los campos de la actividad humana, se han quedado atrás.

Somos conscientes de la necesidad que tiene el Gobierno de un pronto cambio en la Legislación aplicable a la relación jurídico-laboral con sus servidores, ya que eso de continuar subagrupando a los Servidores Públicos lejos de traerle beneficios lo que le ocasiona son grandes perjuicios a su economía y a su progreso.

Cuando se expidieron los decretos 3135 de 1968 y su reglamentario el 1848 de 1969, el Estado dió un gran paso para el mejoramiento de las relaciones laborales con sus Servidores, ya que al definirse que Servidores eran de libre nombramiento y remoción y cuales no, cuales se vinculaban al servicio por una relación legal o Reglamentaria y cuales por un contrato de trabajo, se estaba definiendo que tribunal era el competente para conocer de los conflictos que se presentaran por causa del trabajo. Pero luego se expidieron otras normas que vinieron a hacer más difícil la labor de interpretación de estos Estatutos.

Cuando se crea la llamada Carrera Administrativa con el propósito de estimular y garantizar la estabilidad de un sector de los Empleados Oficiales, surgen una serie de obstáculos que hacen de este gran propósito gubernamental

algo inaplicable en la práctica, debido principalmente a la oposición de un gran número de politiqueros que veían peligrar su cuota burocrática.

En tal campo específico del Magisterio la situación ha sido más difícil debido, en primer lugar al total abandono a que ha estado siempre sometida la educación por parte del gobierno, y en segundo lugar a la falta de políticas claras en este campo.

La situación estudiada en los Empleados Públicos es también aplicable al Magisterio colombiano, quien después de varios lustros de luchas y movilizaciones logra que el gobierno expida el Régimen Legal que regulara la actividad de este sector de los Empleados Oficiales.

No cabe duda que los Educadores desde su condición de Empleados Oficiales de Régimen Especial están llamados a lograr del gobierno un Régimen más acorde con su trabajo y posición dentro de la clase trabajadora en general.

Hoy cuando el Magisterio Colombiano ha logrado la unificación de un régimen aplicable a sus relaciones con el Estado, cuando ha logrado situar en un solo Estatuto la mayor parte de las normas que regulan su actividad como Servidor Público, queremos reconocer la necesidad de que se sigan estudiando y agrupando en un cuerpo orgánico toda la

165

legislación aplicable a este grueso número de Servidores del Estado y del pueblo colombiano.

A pesar de que los Educadores han quedado clasificados dentro del grupo de los Empleados Públicos, seguirán siendo ejemplo de combatividad y lucha para la clase trabajadora colombiana en general y para los Empleados Oficiales en particular.

Las normas del Estatuto Docente, a pesar de significar un gran avance para el magisterio colombiano, no recogen aún las aspiraciones de los Educadores, que no pararán en su lucha hasta ver conquistados los derechos y garantías de este poderoso sector de los Empleados Oficiales.

LOS AUTORES.



## B I B L I O G R A F I A

CAMPOS RIVERA, DOMINGO. Régimen Legal de los Empleados Oficiales en Colombia, 2a. Edición, Bogotá, Editorial Temis. 1.981, 654 páginas.

CARVAJAL SALCEDO, ADALBERTO y AVELLANEDA T., LUIS CARLOS. Educadores frente a la ley. 2a. Edición, Bogotá, Rodríguez Quito Editores, 1982, 544 páginas.

DIAZ PAEZ, DANIEL. Código Contencioso Administrativo. Bogotá, Ediciones Librería del Profesional. 1979, 414 páginas.

GRAZON HERRERA, GLORIA. Derecho Laboral de los Empleados Oficiales. 1a. Edición, Bogotá, Librerías Jurídicas Wilchez. 1979, 737 páginas.

MARTINEZ MUNOZ, ENRIQUE. Derechos y Prestaciones del Empleado Oficial. Edición Actualizada, Bogotá, Editorial Gran Andina. 1981, 315 páginas.

VIDAL PERDOMO, JAIME. Derecho Administrativo. 7a. Edición Actualizada, Bogotá, Biblioteca Banco Popular. 1980, 483 páginas.

VILLEGAS ARBELAEZ, JAIRO. Derecho del Trabajo. Trabajadores Estatales. 1a. Edición, Bogotá, Gráficas Pazgo. 1979, 242 páginas.

RODRIGUEZ ROJAS, JOSE MARIA. Administración Educativa. Medellín, Editorial Bedout S.A. 1980, 651 páginas.

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL, EDUCACION COLOMBIANA. Tomo I, 1903- 1958. Bogotá, Imprenta Nacional 1959, 1.163 páginas.

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL, POLITICA EDUCATIVA NACIONAL. Serie del Educador No. 12, Bogotá, Imprenta Nacional 1982, 247 páginas.