TESIS DE GRADO

REGIMEN LABORAL DEL EMPLEADO OFICIAL Y EL TRABAJADOR PARTICULAR

PASTO, ENERO DE 1976

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECAS
PASTO - COLOMBIA
No. 19504 Ej. 1
Valor $ 900.-
Fecha VI-1-76 Don. X
Fact. Donación Canje
Adquis. Gastos Cmap.

AN
T
D348.6
P426
g. 1.

DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECAS

POR

ESTHER EUGENIA PERAFFAN CABRERA

"La Facultad no se hace responsable de las opiniones emitidas en la Tesis los considerarse como propias (Acuerdo No. 105 de 1963, artículo 70 reglamento interno de la Facultad)

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO

PASTO, ENERO DE 1976

"La Facultad no se hace responsable de las opiniones emitidas en la Tesis las cuales deben considerarse como propias de su autor"

(Acuerdo No. 108 de 1965, artículo 70 reglamento interno de la Facultad)

DEDICATORIA

CON GRAN CARIÑO A MIS PADRES Y HERMANOS,

CON CUYA AYUDA ME FUE POSIBLE OBTENER

ESTE TRIUNFO, TAN SIGNIFICATIVO PARA MI.

AGRADECIMIENTO

DE MANERA ESPECIAL AGRADEZCO A TODAS AQUELLAS PERSONAS QUE DE UNA U OTRA MANERA CONTRIBUYERON EN EL DESARROLLO DEL PRESENTE TRABAJO, QUE ME SERVIRA PARA OBTENER EL TITULO DE DOCTORA EN DERECHO, CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES.

A LOS PROFESORES QUE EN EL TRANSCURSO DE SU CATEDRA FUERON DESPEJANDO A CLARIDAD LAS DUDAS QUE SE ME PRESENTARON.

A TODOS AQUELLOS QUE ME PERMITIERON UNA MAYOR INVESTIGACION CON EL SUMINISTRO DE LIBROS, CONFERENCIAS, DECRETOS, JURISPRUDENCIAS, COMENTARIOS, ETC.

A QUIENES CON SU VOZ DE ALIENTO, CONSTANTE ESTIMULO Y AYUDA HICIERON UN GRAN APORTE NO SOLO EN EL DESARROLLO DEL PRESENTE TEMA, SINO A TRAVES DE MI VIDA UNIVERSITARIA.

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECA

INDICE

Pag.

DEDICATORIA III

AGRADECIMIENTO. IV

INDICE GENERAL. 1

INTRODUCCION. 1

REGIMEN LABORAL COMPARADO DE LOS EMPLEADOS OFICIALES Y LOS TRABAJADORES PARTICULARES

PRIMERA PARTE.

CUESTIONES GENERALES.

A.- SIGNIFICADO DEL TRABAJO. 4

B.- SINTESIS HISTORICA 5

SEGUNDA PARTE.

CAPITULO I.

C.- ASPECTOS JURIDICOS 14

RELACIONES DE DERECHO INDIVIDUAL.

1.- TRABAJO AUTONOMO Y TRABAJO SUBORDINADO 14

2.- RELACION DE TRABAJO. 15

3.- SUJETOS DE LA RELACION LABORAL 15

4.- TRABAJADORES DEL SECTOR PUBLICO Y EL SECTOR PRIVADO 16

CAPITULO II.

EMPLEADOS OFICIALES Y TRABAJADORES PARTICULARES. 94

1.- EMPLEADOS OFICIALES. 20

1-1. DECRETO 3135 DE 1968 Y DECRETO REGLAMENTARIO 1848 de 1969. 28

2.- EMPLEADOS PUBLICOS 46

2-1. INGRESO DEL EMPLEADO PUBLICO A LA ADMINISTRACION. 50

2-2. DE LAS CONDICIONES PARA EL EJERCICIO DEL EMPLEO 52

2-3. DEBERES, DERECHOS, PROHIBICIONES Y FALTAS DISCIPLINARIAS 53

2-4. DEDUCCIONES Y RETENCIONES 58

2-5. DEL RETIRO DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS. 59

3.- TRABAJADORES OFICIALES 61

3-1. CONTRATO DE TRABAJO 65

3-2. SUSPENSION DEL CONTRATO DE TRABAJO. 76

3-3. TERMINACION DEL CONTRATO DE TRABAJO 78

4.- TRABAJADORES PARTICULARES. 80

4-1. DEFINICION DE CONTRATO DE TRABAJO 81

4-2. ELEMENTOS ESENCIALES DEL CONTRATO DE TRABAJO. 83

CAPITULO III

RELACIONES DE DERECHO COLECTIVO. 87

1.- SINDICATO DE TRABAJADORES PARTICULARES 88

2.- SINDICATO DE EMPLEADOS PUBLICOS Y TRABAJADORES OFICIALES 91

CAPITULO IV

ASPECTOS PROCEDIMENTALES 94

CAPITULO V.

CONCLUSIONES 99

BIBLIOGRAFIA 105

INTRODUCCION

EN EL DESARROLLO DEL PRESENTE TEMA TRATARE DE HACER UN ESTUDIO A NIVEL NACIONAL, DE LOS TRABAJADORES PARTICULARES Y LOS EMPLEADOS OFICIALES, DENOMINACION GENERICA QUE COMPRENDE LOS EMPLEADOS PUBLICOS Y LOS TRABAJADORES OFICIALES; QUE SE ENCUENTRAN EN DIVERSA SITUACION EN LO QUE RESPECTA A LAS RELACIONES INDIVIDUALES DEL TRABAJO, A LAS DE DERECHO COLECTIVO Y ASPECTOS PROCEDIMENTALES; DEBIDO A QUE LOS EMPLEADOS PUBLICOS SE HALLAN VINCULADOS A LA ADMINISTRACION MEDIANTE UNA RELACION LEGAL Y REGLAMENTARIA Y LOS TRABAJADORES OFICIALES MEDIANTE UN CONTRATO DE TRABAJO; LO MISMO, LOS TRABAJADORES PARTICULARES EN RELACION A SUS PATRONOS.

LA EJECUCION Y DESARROLLO DE LA RELACION LABORAL, PARA LOS EMPLEADOS PUBLICOS CEÑIDOS A LAS NORMAS FIJADAS UNILATERALMENTE POR LA ADMINISTRACION PUEDEN EN CUALQUIER MOMENTO DE ACUERDO CON LAS EXIGENCIAS DEL SERVICIO PUBLICO, TENIENDO EN CUENTA LOS DERECHOS Y PRERROGATIVAS CONCEDIDAS A QUIENES SE ENCUENTRAN EN CARRERA ADMINISTRATIVA. LAS DE LOS TRABAJADORES OFICIALES Y PARTICULARES SEGUN LOS TERMINOS DEL CONTRATO Y LAS NORMAS QUE PRESIDEN LOS MISMOS.

DE DONDE EMANAN CONSECUENCIAS DE CARACTER PROCESAL, ES DECIR REFERENTE AL EJERCICIO DE LAS ACCIONES JUDICIALES, YA QUE AGOTADO EL PROCEDIMIENTO GUBERNATIVO HAN DE HACERSE VALER SUS DERECHOS ANTE LA JURISDICCION DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, EN EL CASO DE LOS

EMPLEADOS PUBLICOS; Y LOS TRABAJADORES OFICIALES ANTE LA JURISDICCION DEL TRABAJO, LO MISMO QUE LOS TRABAJADORES PARTICULARES.

EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO TRATO DE HACER UN ESTUDIO COMPARADO, DIVIDIENDOLO EN DOS PARTES; COMENZANDO CON CUESTIONES GENERALES EN LA PRIMERA Y EN LA SEGUNDA TRATO ASPECTOS JURIDICOS EN VARIOS CAPITULOS, HACIENDO REFERENCIA A LAS NORMAS QUE REGLAMENTAN LAS DIFERENTES CLASES DE TRABAJADORES EN EL ASPECTO INDIVIDUAL, COLECTIVO Y PROCEDIMENTAL; COMO DIJE ANTERIORMENTE A NIVEL NACIONAL.

PRIMERA PARTE

PRIMERA PARTE

REGIMEN LABORAL COMPARADO DE LOS EMPLEADOS OFICIALES Y DE LOS TRABAJADORES PARTICULARES

CUESTIONES GENERALES

A.- SIGNIFICADO DEL TRABAJO. El trabajo humano, así calificado aunque parezca redundante agregar la palabra "humano" puesto que solo el hombre, en sentido jurídico, trabaja, se ha convertido en uno de los aspectos de las relaciones jurídicas que han logrado más amplios desarrollos en los últimos tiempos.

Forzoso es referirnos al aspecto que desempeña en el desenvolvimiento y desarrollo del fenómeno económico de la producción como, conjugación de los tres elementos señalados desde antaño: Naturaleza, Capital y Trabajo.

Aquí el trabajo se considera desde el punto de vista económico. En el siglo XIII hizo carrera la teoría que fundamentaba la propiedad sobre el trabajo. Los economistas de éste siglo, especialmente Thiers consideraron que la propiedad se deriva exclusivamente del trabajo como una recompensa del mismo. Argumentaba que al transformar el hombre la naturaleza y aumentar su utilidad, le impone el

sello de su personalidad, de allí que se de justicia reconocer que ese producto del trabajo pertenezca a quién lo ha realizado, cuestión que también fué transmitida por el filósofo Yhon Lock en el mismo sitio.

Otro es el sentido meramente mecánico que se puede dar a la palabra trabajo, siendo común oír del trabajo que realizan las máquinas, los animales, el hombre, etc.

También puede verse como obstáculo, dificultad o traba, mediante el cual conseguirá el sustento para sí y su familia.

B.- SINTESIS HISTORICA. Las conquistas logradas por los trabajadores, se han alcanzado en un largo período de lucha que aún no ha cesado; por un forcejar constante entre esos términos de la relación económica; Capital y Trabajo, que no deben ser antagónicos, sino que han de alcanzar unos mismos fines, "dentro de un espíritu de coordinación economica y equilibrio social", como acertadamente califica las relaciones entre patronos y trabajadores el artículo 1o. del estatuto laboral vigente al referirse a la "finalidad primordial" del mismo código.

Es por ello forzoso referirnos brevemente a la evolución histórica de las relaciones entre capital y trabajo que es como hablar del aspecto más importante de la historia de la humanidad. Las relaciones de esa índole son el motor que han motivado y movido la historia que en definitiva, es la narración de los hechos humanos que han girado en torno al fenómeno de la producción y los sistemas imperantes en cada una de las épocas en que se divide en su conjunto el peregrinaje de la especie humana.

En forma paralela y simultáneamente al trabajo libre, en la época de apogeo de Roma, existía el trabajo esclavo sobre el que se cimentó en buena parte la grandeza y explendor de Roma pagana; y no es sólo porque el trabajo de los esclavos se ejerciera en el ámbito meramente material, en el cuidado de la hacienda de las familias patricias, las tareas artesanales, el cultivo de la tierra y el cuidado de los ganados, sino que también se ejerció en el magisterio de la enseñanza, ya que muchas familias acaudaladas tenían como preceptores de sus hijos a esclavos versados, especialmente Griegos. Muchos de estos esclavos alcanzaron celebridad en el cultivo de las ciencias y la filosofía, las artes y letras; basta mencionar a Epiteto, filósofo estóico que con Séneca y Marco Aurelio, fueron los continuadores de la filosofía que surgió en Grecia y tuvo tan buenos cultivadores en Roma.

Sea como fuere, lo cierto es que al trabajo esclavo le falta una de las notas características en sentido jurídico, o es precisamente la negación de una de ellas, y es que la actividad humana ha de desarrollarse con fines productivos en forma conciente y libre. Sólo el trabajo cumplido por el hombre libre, merece el calificativo de tal en el campo netamente jurídico. Sinembargo ya se advierte en aquella lejana época una reacción, con el reconocimiento, en algunos casos del fruto del trabajo a los esclavos.

En la edad media las relaciones de producción se perfilan entre siervos y señores feudales, estos dueños de las tierras y aquellos quienes cultivaban para el beneficio de la casta entonces dominante. El siervo estaba obligado a trabajar gratuitamente parte de la semana en los campos del señor; y tenía la obligación de entregar una parte del producto de sus propios bienes (tributos).

Del trabajo independiente artesanal que se desarrolla en las villas y ciudades, se va derivando gradualmente hacia la manufactura, indicio de la gran producción capitalista que prepara el advenimiento de la gran revolución burguesa. El advenimiento del maquinismo con la formidable revolución que trajo consigo, atrae hacia las fábricas multitud de trabajadores que con su oferta de mano de obra hacen del trabajo otra mercancía sometida también a las leyes de la oferta y la demanda. En la producción capitalista en la que trabajaron desde entonces a nombre del pujante maquinismo que se inicia, con el sostén ideológico del liberalismo manchesteriano, la explotación del hombre por el hombre, los abusos en la jornada de trabajo, con horarios fatigantes y la ocupación indiscriminada en las fábricas, de menores y de niños.

Ya al finalizar el siglo XIX la unidad de la clase trabajadora se va perfilando hacia la conquista de metas ambiciosas que logran su plena consagración en el siglo XX, con la disminución de la jornada de trabajo, el derecho de huelga, las asociaciones sindicales y la seguridad social.

Dentro de la concepción civilista, heredada del derecho romano, el contrato de trabajo se hallaba colocado al lado de otros contratos de arrendamiento, como arrendamiento de servicios. En la época presente el trabajo no queda ya bajo el régimen de la libre contratación del derecho privado, sino que se halla sometido a un estatuto jurídico que hace parte del Derecho Público.

Como habremos de referirnos más adelante a los empleados públicos y trabajadores oficiales, como integrantes de lo que se ha

dado en llamar "Burocracia" (del griego Buro = oficina, y Grasos = poder; poder de la oficina o de los oficinistas), hoy comprendidos dentro de la denominación genérica de Empleados Oficiales (Decreto Legislativa 3135 de 1968 y Decreto Reglamentario 1848 de 1969), bueno es traer a colación que ya desde antiguos tiempos existían los servidores públicos encargados de cobrar los tributos, como amanuenses, consejeros y auxiliares, en general vinculados a las formas incipientes de las nacientes formas estatales.

En los régimenes autocráticos de la monarquías orientales colaboraban en los asuntos públicos ciertas personas que adquirían especial versación en tales menesteres por obra del estudio y de la práctica. En estas monarquías, los servidores del emperador o rey que merecían su confianza ejercían cierta autoridad y gozaban de algunos privilegios, en especial en Egipto (los Escribas), Israel (los levitas), y la China (los Mandarines); estos funcionarios eran generalmente por sus méritos seleccionados y calificados. En América el Imperio Incaico y el Azteca, tenían una organización administrativa bastante adelantada para su época, escogiendo también algunos de sus servidores en base de su idoneidad.

En la cultura occidental, las ciudades, estados Griegos y Roma, relevaron aún más la importancia de la función pública ; y así aparecen funcionarios ya especializados para prestar importantes servicios en estos pueblos. Por ejemplo: en Grecia, los Arcontes, los Estrategos y los Eforos y en Roma, los Pretores, los Censores, etc.

Con la formación de los nuevos estados europeos, en los albores de la Edad Media, se pone de manifiesto también la necesidad y

la utilidad del elemento civil, que acompañaba a los ejercitos del rey o del señor feudal, para atender los problemas derivados de la organización militar y de las campañas béllicas. Pero cuando más se destaca su influencia es en la estructura de los propios Estados absolutistas, donde se forman los primeros cuadros de servidores sujetos a sueldo o recompensa con títulos nobiliarios y tierras por servicios prestados.

"La formación de las ciudades medievales o burguesas, fué un campo sumamente interesante para el desarrollo lento pero eficaz de la burocracia administrativa. Con el devenir de las nuevas ideas democráticas y las restricciones paulatinas al omnímodo poder del monarca, los funcionarios públicos cobran una gran importancia, porque esa transferencia gradual del poder real hacia el parlamento, como representante de los intereses de la colectividad, trajo consigo especialmente en Inglaterra, la formación de un grupo de personas especializadas en el manejo y administración de los asuntos públicos. Esta clase de ciudadanos, con el correr de los años, adquirió tal experiencia y conocimientos que ganó la confianza de los gobernantes, quienes consideraron necesario mantenerlos en sus puestos, al margen de los cambios políticos, porque eran útiles, leales y eficientes. Así nació el concepto moderno sobre Servicio Civil". (1).

En la moderna organización estatal hacia la cual han llegado por influencia inevitable de los perfeccionamientos alcanzados en la Empresa Privada, avanzados sistemas de administración, ejecución y planeamientos acordes con la exigencia creciente de la prestación de

---

(1) Patrón Faura, Pedro. Conferencias sobre Servicio Civil y Manejo de Personal.

nuevos servicios, el Estado se ha visto en la necesidad de formar sus cuadros de funcionarios preparándolos y adiestrándolos a efecto de cumplir una labor cada vez más eficiente para lo cual ha creado, inclusive, centros docentes de nivel universitario donde se preparan en la más alta técnica del manejo de los asuntos de la Administración Pública. En Francia, Inglaterra, Estados Unidos y en la América Latina, existen prestigiosos centros docentes donde se cursan materias y se hacen carreras en Administración Pública.

Con el fin de garantizar la estabilidad y el progreso de los funcionarios se ha ido abriendo paso el llamado sistema de Méritos, en el que el ingreso a los cargos de la administración, se opera por concurso, base fundamental de lo que se ha llamado Carrera Administrativa, fundamento de un buen sistema de Servicio Civil. Este sistema de Méritos, así llamado, se ha implantado en todos los países cultos, brindando la oportunidad a todos los ciudadanos de ocupar los puestos públicos con base únicamente en su preparación e idoneidad.

Entre nosotros se puede mencionar como antecedente importante la ley 165 de 1938 que creó la primera carrera administrativa pero que se malogró porque el país estaba preparado para un sistema que descartará la recomendación política, la partida burocrática; es decir, que cada Ministro, Jefe, Gobernador, en fin a quien le incumbiera la provisión de los puestos públicos, lo hacía entre sus allegados políticos.

La reforma constitucional plebiscitaria de diciembre 1o. de 1957, sentó las bases fundamentales para el establecimiento de una moderna Carrera Administrativa. El Congreso expidió con base en la ley 19 de 1958, que creó el Departamento Administrativo del Servicio

Civil "que tendrá a su cargo la organización del Servicio Civil y la Carrera Administrativa", la comisión de reclutamiento, ascensos y disciplina (que luego se llamó Comisión Nacional del Servicio Civil, que fué sustituída más tarde, en 1968, por el Consejo Superior del Servicio Civil); prohibió en forma terminante, la intervención en política partidista a los funcionarios; formar parte de los directorios o comités de los partidos; intervenir de cualquier manera en la organización de manifestaciones o de otros actos políticos de los partidos, etc. Se expidió luego el Decreto-Ley 1732 de 1960, llamado el Estatuto del servicio civil y Carrera Administrativa y el 0550 que organizó la Administración Pública. Todas éstas normas muy bien inspiradas, no tuvieron efectiva aplicación, por lo que fueron subrogadas con base en las autorizaciones concedidas al ejecutivo por la ley 65 de 1967.

En la actualidad las normas que regulan el Servicio Civil y la Carrera Administrativa, están contenidas especialmente en el Decreto Ley 2400 del 19 de septiembre de 1968, el 3074 del 17 de diciembre d del mismo año y el Decreto Reglamentario (de los anteriores Decretos) 1950 del 24 de septiembre de 1973; y el distinguido con el número 3130 de 1968; y el Decreto 1050 del mismo año, de julio 5 expedido con anterioridad al 3130 de diciembre 26.

SEGUNDA PARTE

CAPITULO I

C.- ASPECTOS JURIDICOS

RELACIONES DE DERECHO INDIVIDUAL

1.- TRABAJO AUTONOMO Y TRABAJO SUBORDINADO.- La energía humana, física o mental, encausada hacia la actividad productiva puede manifestarse en forma autónoma o en forma subordinada. En el primer caso el hombre despliega su actividad en forma independiente sin sujección a otra voluntad que la suya propia; fuera desde luego, de las obligaciones que contrae en virtud de su vinculación jurídica que lo liga como sujeto de derecho y deberes, cuando se compromete a la ejecución de una obra o a la prestación de un servicio con sus propios medios, con autonomía técnica, y directiva por un precio determinado, casos en los cuales solo cabe hablar de subordinación o dependencia contractual, muy diferente de la subordinación que se caracteriza como uno de los elementos esenciales del contrato de trabajo.

El otro es el trabajo dependiente o subordinado en el que, precisamente, el elemento diferenciador del anterior, "es la continuada subordinación o dependencia" del trabajador frente al patrono que faculta a éste para impartirle órdenes , de donde surge

de derecho privado.

Entre las personas de derecho público, se manifiestan dos caracteres nítidos: el Estado, los Departamentos, los Municipios y organismos para-estatales (Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta. Decreto 1050 del 5 de julio de 1968 y 3130 del 26 de diciembre del mismo año), o Establecimientos Públicos descentralizados los que tienen a su cargo dentro de la concepción moderna administrativa, la prestación de importantes servicios públicos.

4.- TRABAJADORES DEL SECTOR PUBLICO Y DEL SECTOR PRIVADO. Situados en éste terreno, bien podemos hacer una división del trabajo, según se trate del sector público u oficial y del sector privado o particular. En los dos casos se dan los elementos que son de la esencia del trabajo y solo se difieren: por el origen de las funciones, la condición de quien se beneficia con él y lo remunera.

Los trabajadores particulares son aquellos que prestan sus servicios a un patrono, que puede ser una persona Natural o Juridica de carácter privado. Su vinculación laboral, se gobierna por las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo al tenor de lo dispuesto por el artículo 3o. del citado estatuto que establece: "El presente Código regula las relaciones de derecho individual del trabajo de carácter particular, . . .".

Más complejo es el aspecto que presenta el trabajo que se desarrolla en el ámbito del sector público, donde el empleador o patrono es el Estado, actuando directamente o a través de entidades

descentralizadas a las cuales la ley ha encomendado la prestación de determinados servicios públicos.

Nos hallamos entonces dentro de los linderos del Derecho Administrativo, terreno en el cual, por lo que al trabajo respecta, se han planteado dos teorías que tienden a explicar el régimen jurídico de las personas adscritas a los servicios a cargo del Estado: la Estatutaria o Derecho Público y la contractualista. La última enmención (de raigambre civilista) corresponde a una etapa ya superada, vieja reminiscencia del Derecho Romano que dentro de los contratos consensuales ubica la locatio-Conductio en sus tres modalidades: la Locatio-Conductio Rei, es decir, el arrendamiento de cosas corpóreas, muebles o inmuebles y aún las incorporales por cierto tiempo y mediante un precio fijado de antemano; la Locatio-Conductio Operarum, contrato referente a la prestación de cierta cantidad de trabajo, (cierta cantidad de energía, servicios) a cambio de una remuneración; y la Locatio-Conductio Operis, vale decir la producción de cierto resultado o efecto de trabajo a base de un precio. Para nuestro estudio reviste especial importancia, las dos formas últimamente mencionadas, de las cuales se puede derivar un contrato de trabajo cuando se da el elemento de "la continuada subordinación o dependencia".

La teoría contractualista, no da fundamento para explicar la naturaleza del vínculo laboral entre el Estado y sus servidores, especialmente si éstos revisten la condición de Empleados Públicos o funcionarios, es decir, quienes desempeñan "funciones señaladas por la Constitución, Ley o el Reglamento o asignados por una autoridad competente, que deben ser atendidas por una persona natural", (artículo 2o. del Decreto 304 de 1968) quienes se hallan ligados a la administración pública mediante una situación estatutaria, de Derecho Administrativo, es decir mediante un acto-condición cuya finalidad,

"no es crear una situación jurídica individual, sino investir, a un individuo de una situación jurídica legal o reglamentaria".

Tiene así cumplida aplicación la Teoría Estatutaria que explica la vinculación entre la Administración y sus servidores, por una situación legal y reglamentaria, Es decir, que el Estado fija los empleos, las funciones, las normas en general sobre el trabajo, el sueldo, sin intervención del sector público y sin que le esté permitido discutir o pactar las condiciones en que ha de cumplirse sus labores, las que previamente el Estado en ejercicio de su poder soberano ha señalado en cumplimiento de la "Suprema Potestad" y a las cuales se presume adherirse y se somete el funcionario.

CAPITULO II

CAPITULO II

CAPITULO II

EMPLEADOS OFICIALES Y TRABAJADORES PARTICULARES

1. EMPLEADOS OFICIALES. "La naturaleza de las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores y el tratamiento que a ella quiere dispensar el Derecho del trabajo, constituyen uno de los temas más complejos de ésta nueva disciplina jurídica.

Sobre el particular, algunos sostienen que la distinción entre Trabajador Oficial y Trabajador Particular ha perdido validez, y que lo importante es el fenómeno social del trabajo, que reviste las mismas modalidades intrínsecas, desde el punto de vista de quién lo presta y debe disfrutar por tanto, de la misma protección, cualquiera que sea la persona o entidad que lo recibe o aprovecha, por el contrario otros consideran, con la doctrina administrativa, que tales situaciones son legales y reglamentarias, expedidas unilateralmente por la administración y condicionadas tan solo a las necesidades o exigencias del servicio público. Es nota singular, para el cabal conocimiento del problema, la de que ellas se establecen por actos condiciones, ajenos a la voluntad contractual". (Tomado de un salvamento de voto del doctor Juan Benavides Patrón, citado por

Guillermo Camacho Henriquez. Derecho del Trabajo, Tomo I).

Se plantea así la importante cuestión que ha venido preocupando a los estudiosos del Derecho del Trabajo relativo a la distinción entre Empleados Públicos, Trabajadores Oficiales y Trabajadores Particulares.

Al expedirse el Código Sustantivo del Trabajo, Decretos 2663 y 3743 de 1950; el artículo 4o dispuso, que las relaciones de derecho individual del trabajo entre la Administración Pública y los servidores del Estado, no se regirán por el mencionado Código, sino por los estatutos especiales que con posterioridad fueren dictados. De manera que si el trabajador estaba ligado por una relación contractual eran aplicables las normas especiales que para los trabajadores oficiales dejó en vigencia el artículo 492 del Código Sustantivo del Trabajo, así como aquellas que con posterioridad a la vigencia del Código se dictarán para tales trabajadores, normas que se concretaron especialmente en la ley 6a. de 1945 y su Decreto Reglamentario 2127 del mismo año, el Decreto 2954 de 1945, la ley 64 de 1946 el Decreto 797 de 1949, así como otras disposiciones complementarias dispersas que dificultan el conocimiento cierto de las prestaciones y derechos que amparaban a los citados trabajadores. Más oscura era la legislación que trataba lo referente a los Empleos Públicos, es decir, de aquellos servidores no ligados a la administración por contrato de trabajo, sino por una situación legal y reglamentaria de derecho público que definía así el artículo 40 del Decreto 652 de 1935: "Se entiende por empleado del Servicio Oficial a aquel que trabaja por cuenta de las entidades públicas y a su servicio u obra a nombre de ella y cuya remuneración es directamente pagada por el Tesoro Nacional, o los Tesoros Departamentales o Municipales, o por

organismos creados por leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos o reglamentos legales" y que el Código de Régimen Político y Municipal también definía de la siguiente manera: "Son empleados públicos todos los individuos que desempeñan destinos creados o reconocidos en leyes. Lo son igualmente los que desempeñan destinos creados por ordenanzas, acuerdos y decretos válidos. Dichos empleados se clasifican en tres categorías a saber:

1.- Los Magistrados, que son empleados que ejercitan jurisdicción y autoridad, y cuyas funciones no las puede ejecutar sino en su calidad de Empleado Público.

2.- Los simples funcionarios públicos, que no ejercen jurisdicción ni autoridad, pero cuyas funciones no pueden ser desempeñadas sino en calidad de Empleado Público.

3.- Los meros oficiales públicos, que no ejercen jurisdicción ni autoridad y la función que desempeña puede hacerla cualquier persona sin tener la calidad de empleado público".

En este orden de ideas, el artículo 4o. del Decreto 2127 de 1945, reglamentario de la ley 6a. del mismo año, dispuso como norma general que "las relaciones entre los empleados públicos y la administración nacional, departamental o municipal no constituyen contrato de trabajo y se rigen por las leyes especiales" y a renglón seguido agregaba "a menos que se trate de la construcción y sostenimiento de las obras públicas, o de empresas industriales, comerciales agrícolas o ganaderas que se explotan con fines de lucro, o de instituciones idénticas a las de los particulares o suceptibles de ser fundadas y manejadas por éstos en la misma forma".

De acuerdo con la norma transcrita anteriormente, los empleados oficiales "quedaron divididos en cuanto al régimen de sus relaciones de trabajo con la administración en dos grandes grupos: uno, sometido en lo general a las normas propias y especiales del Derecho Público; y, otro por vía de excepción, gobernado, también en lo general, por las normas de los trabajadores particulares, bajo el entendimiento o supuesto legal de que el vínculo ha de calificarse como de contrato de trabajo.

Pero las situaciones de igualdad en cuanto las relaciones de Derecho individual del trabajo entre los trabajadores particulares, prevista en el artículo citado, no puede entenderse sino respecto del sistema legal anterior a la expedición del Código Sustantivo del Trabajo, por cuanto éste código dictado para gobernar" las condiciones del Derecho Individual del Trabajo de carácter particular y las de Derecho Colectivo del Trabajo, oficiales y particulares" (artículo 3o. C.S.T.), excluyó expresamente de su régimen "las relaciones de derecho individual de trabajo entre la administración pública y los trabajadores del Estado . . ." las cuales se regulan "por los estatutos especiales que posteriormente dicten" (artículo 4o. del C.S.T.) y mientras tanto por las normas anteriores que venían rigiendo el Derecho individual del Trabajo, las cuales continuan vigentes para los trabajadores del grupo excepción, por mandato del artículo 492 pues sólo fueron suspendidas las disposiciones anteriores reguladoras de las materias contempladas en el Código, en cuanto se refieren "al Derecho Individual Colectivo del Trabajo entre patronos y trabajadores particulares" y al "Derecho Colectivo del Trabajo entre la Administración Pública y sus servidores" (artículo 491 del Código Sustantivo del Trabajo).

No pocas dificultades surgieron de la interpretación del mencionado artículo 4o. del Decreto 2127 de 1945 que en muchos casos subjudice se aplicó en el sentido de afirmar que existía contrato de trabajo en todos los casos con quienes se ocupaban en la construcción y sostenimiento de obras públicas, aún en labores de índole meramente administrativas que tuvieran que ver con tal género de actividades, o quienes, prestaran sus servicios "en empresas industriales, comerciales, agrícolas o ganaderas que se exploten con fines de lucro o de instituciones identicas a las de los particulares o suceptibles de serfundadas por éstos en la misma forma.

Es decir que la simple ejecución de una labor en las actividades antes mencionadas determinaba el régimen jurídico del trabajador.

"La existencia de ésta clase de organismos autónomos, (la Corte se refiere a los Establecimientos Públicos Descentralizados), su agilidad administrativa, los instrumentos similares a los de los particulares de que se sirven para la prestación de los servicios a ellos encomendados, ha sido la base doctrinal de que se tolere, en el Estado intervencionista actual, la relación de contratos entre el respectivo colaborador y la correspondiente entidad. Fué el antecedente que sirvió de apoyo al artículo 4o. del Decreto 2127 de 1945 para permitir la existencia del contrato de trabajo con los trabajadores de aquellos organismos suceptibles de ser fundados y manejados en la misma forma por los particulares. Y es que la descentralización administrativa por servicios consiste precisamente en eso; en atender determinadas necesidades colectivas a través de organismos autónticos que funcionan independientes del poder público o político central. Y para ello se les otorga personería jurídica, se les asigna un patrimonio, se les permite una casi absoluta independencia funcional.

Para que en la prestación misma de los servicios no estén entrabados por las ritualidades y formalismos a que están sujetos los organismos propiamente políticos del Estado. Como se trata de organismos eminentemente técnicos, se les faculta para servirse de la técnica de la empresa privada".

Concluyase de lo anteriormente expuesto que las relaciones entre el actor y la entidad demandada son de naturaleza netamente laboral. La circunstancia de que las funciones que desempeñaba el demandante, no hicieran directa relación a construcción o sostenimiento de obras, en nada desvirtúa la calificación jurídica del vínculo. Sobre este aspecto dijo la Honorable Corte Suprema de Justicia en fallo del 31 de marzo de 1964, comentando los alcances del artículo 4o. del Decreto 2127 de 1945.

"La sala considera que el personal adscrito a la construcción o sostenimiento de una obra pública de la nación o de las entidades secundarias de Derecho Público quedan comprendidas dentro de la indicada excepción, tanto el que realiza labores simplemente materiales, como el que desempeña funciones administrativas, cualquiera que sea su naturaleza.

La previsión del Decreto hace distinción alguna sobre la calidad de las funciones que desempeñe el empleado vinculado a la obra pública, ni da base para hacer clasificación de que habla la sentencia" (Corte Suprema de Justicia, Abril 26 de 1967).

"A la imprecisión de la norma arriba transcrita (es decir del artículo 4o. del Decreto 2127 de 1945), proveniente de lasobvias diferencias que se observan en los establecimientos públicos y empresas

oficiales, por razón de su origen y del de su patrimonio, de su naturaleza y de los cometidos del servicio público que les corresponde, si se les compara con los establecimientos y empresas privadas; pusieron fin a las disposiciones del Decreto 1050 de 1968, que distingue claramente entre Establecimientos Públicos y Empresas Industriales y Comerciales del Estado; y el artículo 5o. del Decreto 3135 del mismo año que lo hace entre Empleados Públicos vinculados por una relación legal y reglamentaria y Trabajadores Oficiales ligados por una relación de trabajo simplemente, y que solo excluye del Status legal de Empleados Públicos a los trabajadores de la construcción y sostenimiento de las obras públicas y a los que de acuerdo con los estatutos del establecimiento o empresa tengan caracter de trabajadores oficiales. Dice así la disposición: "Las personas que prestan sus servicios en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos son Empleados Públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de las obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo.

Las personas que prestan sus servicios en las Empresas Industriales y comerciales del Estado son trabajadores oficiales; sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por prsonas que tengan la calidad de empleados públicos". Conforme a este texto la regla general es, pues, que las personas al servicio de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos tienen la condición de Empleados Públicos, sometidos por tanto a una situación legal o reglamentaria; mientras los que prestan sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales y

en la construcción y sostenimiento de las obras públicas son Trabajadores oficiales, por lo que su relación con el servicio se entiende regida por un contrato de trabajo.

"De la regla general se exceptúan aquellos a quienes por reglamentación estatutaria se han colocado expresamente en situación distinta, con lo cual la ley ha venido a acoger en gran parte la doctrina sustentada por la Corte respecto del Status de las personas que ejercen funciones de dirección y confianza, así en los organismos que el Estado utiliza para la prestación directa de los servicios como en aquellos de los cuales se sirve para su prestación indirecta".

"La norma transcrita viene así a precisar, y por tanto a aclarar conceptos y situaciones que en el texto del artículo 4o. del Decreto 2127 de 1945 aparecen evidentemente confusas, por la dificultad de atribuír a las empresas oficiales un ánimo de lucro más propio de los particulares que de establecimientos cuyo cometido esencial es el bien común y determinar si una institución que funciona con fondos provenientes de impuestos, tasas o contribuciones, destinadas únicamente a prestar un servicio público en interés general o a subvenir el costo de la Administración Pública y de la satisfacción de los cometidos del Estado, y sometida a la tutela gubernamental y al control oficial de todas sus operaciones, puede ser considerada idéntica a las similares de propiedad de los particulares, o es suceptible de ser fundada y manejada en la misma forma como éstos fundan y manejan las que le pertenecen. Aclaración que se presentaba todavía más indispensable si se tiene en cuenta que la condición de funcionario constituye un Status de derecho público con deberes y responsabilidades la más de las veces de origen constitucional, que consiguientemente no puede ser variada por normas infe-

riores que arbitrariamente califiquen como simples trabajadores oficiales a los que tienen atribuciones y responsabilidades de funcionarios. De suerte que cuando el artículo 5o. del Decreto 3135 de 1968 clasifica a los servidores de establecimientos y de las empresas oficiales en Empleados Públicos y simples trabajadores, y define cuáles pertenecen a una u otra categoría para efectos de subordinación al régimen del derecho público o de contratación laboral, pero permitiendo a la institución empleadora precisar en sus estatus las excepciones a que dan lugar la naturaleza del cargo y la índole de la función, no ha hecho cosa distinta de la de completar con autoridad la interpretación de los preceptos que definen el Status del empleado público . . ." (Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. Magistrado Ponente doctor Carlos Peláez Trujillo).

Al producir la Homologación del Laudo Arbitral que en parte se ha copiado anteriormente, aún no se había producido la reglamentación del Decreto 3135 de 1968, que se llevó a cabo mediante el Decreto 1848 de 1969, que en sus seis primeros artículos se refiere, en forma amplia a la materia tratada en el artículo 5o. del Decreto 3135 de 1968, que como podrá verse en seguida, sigue los mismos lineamientos de la interpretación jurisprudencial, transcrita anteriormente.

1-1. DECRETO 3135 DE 1968 Y DECRETO-REGLAMENTARIO 1848 de 1969. El Artículo 1o. del Decreto-Reglamentario, define al Empleado Oficial:

"1o. Se denomina genéricamente EMPLEADOS OFICIALES las personas naturales que trabajan 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, definidos en los artículos 5o., 6o. y 8o. del Decreto Legislativo 1050 de 1968.

2o. Los Empleados Oficiales pueden estar vinculados a la administración Pública Nacional, por una relación legal y reglamentaria o por un contrato de trabajo.

3o. En todos los casos en que el Empleado Oficial se halla 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.

El artículo 2o. del Decreto Reglamentario, define qué personas deben considerarse como EMPLEADOS PUBLICOS:

1o. Las personas que prestan sus servicios en los MINISTERIOS, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, SUPERINTENDENCIAS, ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES, son EMPLEADOS PUBLICOS.

2o. Son también EMPLEADOS PUBLICOS las personas que laboran al servicio de las EMPRESAS INDUSTRIALES O COMERCIALES del estado y SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA, en actividades de dirección y de confianza.

El artículo 3o. del Decreto Reglamentario, define qué personas deben considerarse como TRABAJADORES OFICIALES:

a) Los que prestan sus servicios en las entidades señaladas

en el inciso primero del artículo 1o. de este Decreto, en la construcción y sostenimiento de obras públicas, con excepción del personal directivo y de confianza que labore en dichas obras; y

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 ECONOMIA MIXTA, con excepción del personal directivo y de confianza que trabaje al servicio de dichas entidades.

El artículo 4o. define lo que ha de entenderse por personal DIRECTIVO Y DE CONFIANZA:

Por personal directivo y de confianza se entiende el que reemplaza al empleador frente a los demás empleados a su cargo, sustituyendo a aquel en sus facultades directivas, de mando y de organización.

El artículo 5o. del Decreto Reglamentario, clasifica a los EMPLEADOS OFICIALES:

En los estatutos de los establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta, a que se refiere el literal b) del artículo 3o., se hará la clasificación correspondiente de los EMPLEADOS PUBLICOS y de los TRABAJADORES OFICIALES de esas entidades, conforme a las reglas del artículo 5o. del Decreto 3135 de 1968 y de este Decreto.

El artículo 6o. del Decreto Reglamentario, hace relación al CONTRATO DE TRABAJO de los Trabajadores Oficiales.

1o. El contrato de los trabajadores oficiales con la entidad, establecimiento público o empresa oficial correspondiente, deberá constar por escrito y se regirá por las normas legales que regulan la materia en el Código Sustantivo del Trabajo y demás disposiciones que lo adicionan o reforman.

En dicho contrato se hará constar la fecha desde la cual viene prestando sus servicios el trabajador.

2o. El mencionado contrato se escribirá por triplicado, con la siguiente destinación: Un ejemplar para el empleador, otro para el trabajador y uno con destino a la institución de previsión social a la cual queda afiliado el trabajador oficial.

3o. Los expresados contratos de trabajo serán redactados por el Departamento Legal de cada una de las entidades a que se refiere esta Decreto, con arreglo a las modalidades especiales de cada servicio.

4o. En casos excepcionales, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social elaborará el modelo respectivo, a petición de cualquiera de esas entidades, la que deberá enviar todos los antecedentes necesarios para el fin indicado.

NOTA: El Consejo de Estado suspendió provisionalmente y luego anuló en sentencia del 16 de julio de 1971, el inciso 2o. artículo 2o. del Decreto Reglamentario 1848 de 1969; así como la parte final del literal b) del artículo 3o. que dice: "Con excepción del prsonal directivo y de confianza que trabaje al servicio de dichas entidades". (Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECAS

Economía Mixta); lo mismo que el artículo 5o. del mismo Decreto en cuanto incluye a las Sociedades de Economía Mixta entre los Establecimientos Públicos que deben hacer la clasificación correspondiente entre Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales. Con ésta salvedad ha de entenderse lo relacionado con la clasificación de Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales en las Empresas Industriales o Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta, especialmente por lo que respecta al "personal directivo y de confianza que trabaje al servicio de dichas entidades".

Con la expedición de los Decretos 2400 y 3074 y su Decreto - Reglamentario 1950 de Septiembre 24 de 1973, se reglamentó lo referente a las relaciones jurídicas entre los empleados públicos nacionales de la Rama Administrativa del poder público y con los Decretos 3135 de 1968 y el reglamentario 1848 de 1960 el Régimen Prestacional y Asistencial que igualmente se aplicarán con el carácter de garantías mínimas, a los trabajadores oficiales (también del orden nacional, observamos), salvo las excepciones y limitaciones que para casos especiales se establecen en los decretos mencionados, y sin perjuicio de lo que solamente para ellos establecen las convenciones colectivas o laudos arbitrales, celebrados o proferidos de conformidad con las disposiciones legales que regulan el Derecho Colectivo del Trabajo. (Numeral 2o. del artículo 7o. del Decreto Reglamentario 1848 de 1969.

Se debe dejar sentado, desde ahora que de acuerdo con lo que disponen los Decretos 3135 y 1848, especialmente este último en varios de sus artículos sus normas sólo se aplicarán a los empleados públicos nacionales, así como a los trabajadores oficiales, con el carácter de garantías mínimas salvo las excepciones y limitaciones que para casos especiales se establecen en tales decretos como también

las "que solamente para ellos establezcan las convenciones colectivas o laudos arbitrales celebrados o proferidos de conformidad con las disposiciones legales que regulan el Derecho Colectivo del Trabajo", por lo cual debe entenderse que las relaciones de derecho individual así como las de carácter prestacional y asistencial de los empleados públicos y trabajadores oficiales del orden departamental y municipal no se rigen por tales disposiciones, "mientras la ley no disponga otra cosa", sino por las normas que venían rigiendo. Más concretamente en lo que respecta a los trabajadores oficiales del orden nacional el Decreto Reglamentario 1848 del 4 de noviembre de 1969 dispuso en su artículo 6o., que el contrato de trabajo deberá constar por escrito y se regirá por las normas legales que regulan la materia en el Código Sustantivo del Trabajo y demás disposiciones que lo adicionan y reforman, es decir, que el mencionado código Laboral se aplica a las modalidades del contrato de "Trabajadores Oficiales, del orden Nacional"; mas no así a su régimen prestacional y asistencial que se rige por las normas de los Decretos 3135 de 1968 y reglamentario 1848 de 1969, y por otras normas especiales.

Así pues, bajo la denominación genérica de "Empleados Oficiales" de que trata el artículo 1o. del Decreto Reglamentario 1848 de 1969 quedan comprendidas las dos grandes ramas de las personas vinculadas a la Administración Pública, así;

Empleados Públicos y
Trabajadores Oficiales.

En lo referente al tema que nos ocupa, de los Empleados Oficiales, con su clasificación de Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales, existe una jurisprudencia del Consejo de Estado en Sala plena de los Contenciosos Administrativos, con ponencia del doctor

Andrés Holguín, del 18 de abril de 1970, en el que se pronunció un importante fallo para desatar la demanda que el sindicato de trabajadores de la Corporación Autónoma del Valle del Cauca "C.V.C." presentó en ejercicio de la acción de plena jurisdicción para que aquel alto tribunal declarara la nulidad del acuerdo número 19 del 25 de marzo de 1968 por el cual la "C.V.C." clasificó como empleados públicos a la inmensa mayoría de sus trabajadores, De este fallo importante en toda su extensión, transcribo lo relacionado con el tema que venimos tratando:

"El carácter de empleado público o de trabajador oficial depende, en parte de las funciones que desempeña el servidor público y en parte también de la entidad a la cual presta sus servicios".

Los tres Decretos citados, (el Consejo de Estado se refiere a los distinguidos con los números 1050, 3135 y el Reglamentario 1848) hacen la clasificación entre empleados públicos y trabajadores oficiales (comprendidas ambas categorías en la denominación genérica de "Empleados Oficiales") poniendo especial atención en la entidad donde trabaja el servidor público; aunque estableciéndo naturalmente, respecto de las funciones dos grupos muy claramente delineados: los de dirección y los de confianza, que son siempre empleados públicos, tanto en los establecimientos descentralizados como en las empresas industriales o comerciales del Estado e incluso en las sociedades de economía mixta; y los que se ocupan de la construcción y sostenimiento de obras públicas, que son siempre trabajadores oficiales, que, según la entidad que los ocupa y las funciones propias que desempeñan, entre uno y otro grupo quedan numerosos empleos oficiales que, pueden ser catalogados bien como empleados públicos o bien como trabajadores oficiales.

"Por ello los establecimientos públicos y las empresas estatales y las sociedades de economía mixta deben hacer la respectiva clasificación en sus estatutos, pero, al hacerlos, deben tomar en cuenta los dos elementos de juicio ya indicados, o sea la naturaleza de la entidad - según constitución, sus funciones y su finalidad característica - y las atribuciones del empleado".

Resulta así de mucho interés estudiar por una parte la clasificación hecha por los citados decretos, respecto de los establecimientos públicos, empresas estatatales o sociedades de economía mixta, y, por otra, la distinción hecha en los mismos decretos entre empleados públicos y trabajadores oficiales, para aplicar todo ello al caso de autos.

"El Decreto 1050 de julio 5 de 1968, señala los establecimientos públicos como uno de los organismos que, en lo Nacional, integran la Rama Ejecutiva del Poder Público, según dice en su artículo primero (1o.). La misma disposición agrega que la presidencia de la República, los Ministerios y Departamentos Administrativos son los organismos principales de la administración y que los demás, entre los cuales se encuentran los establecimientos públicos, les están adscritos y cumplen sus funciones en los términos que les señala la ley "bajo la orientación y control de aquellos". El paragrafo del mismo artículo estatuye que las empresas industriales o comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta" "están vinculadas a la administración y sujetas a su orientación, coordinación y control, en los términos de las leyes y estatutos que las rijan".

El Decreto dá a continuación (artículos 5o., 6o. y 8o.) las definiciones correspondientes a aquellas tres clases de organismos,

por lo cual para clasificar hoy una entidad estatal es forzoso tener en cuenta su naturaleza y características propias a la luz de esas definiciones legales.

Dada la trascendencia de tales definiciones, es del caso transcribirlas, así:

ARTICULO 5o. De los Establecimientos Públicos: son organismos creados por la ley, o autorizados por ésta, encargados principalmente de atender funciones administrativas, conforme a las reglas del Derecho Público, y que reunen las siguientes características:

a) Personería Jurídica

b) Autonomía Administrativa y

c) Patrimonio Independiente, constituído con bienes o fondos públicos comunes o con el producto de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial.

ARTICULO 6o. De las Empresas Inductriales o Comerciales del Estado: son organismos creados por ley, o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reunen las siguientes características:

a) Personería Jurídica

b) Autonomía Administrativa y

c) Capital independiente, constituído totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial.

público y trabajador oficial; sirven para dar respuesta adecuada a estos interrogantes, las disposiciones contenidas en los Decretos 3135 de 1968 y Reglamenterio 1848 de 1969.

El primero de tales estatutos dice, en su artículo 5o., que las personas que prestan sus servicios en tales establecimientos públicos son empleados públicos; que sin embargo los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales y que los estatutos de aquellos establecimientos se precisará "que actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo", o sea cuáles otras pueden ser clasificadas como trabajadores oficiales. Es ésta una obligación de carácter general que la C.V.C. deberá cumplir, en el futuro inmediato como los demas establecimientos públicos.

"Por su parte el Decreto 1848 de 1969, reglamentario del Decreto-ley 3135 de 1968, estableció que se denominan genéricamente "empleados oficiales" las personas naturales que trabajan al servicio de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, Unidades Administrativas Especiales, Empresas Industriales o Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta, definidos en los artículos 5o., 6o. y 8o. del Decreto 1050 según dice en su artículo 1o. Agrega la misma disposición, que los empleados oficiales pueden estar vinculados a la Administración Pública Nacional "por una Relación Legal y Reglamentaria o por un Contrato de Trabajo".

A continuación en su artículo 2o., 3o. y 4o., del Decreto 1848 procede a hacer la clasificación entre empleados públicos y trabajadores oficiales.

"Dice, en efecto las personas que prestan sus servicios en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales, son Empleados Públicos; lo mismo que las personas que laboran en actividades de dirección y confianza al servicio de las Empresas Industriales o Comerciales del Estado y en tal clase de cargos en las Sociedades de Economía Mixta. Y preceptua que son trabajadores oficiales los que prestan sus servicios en las entidades señaladas en el inciso 1o. dek artículo 1o. del mismo Decreto, en la construcción y sostenimiento de obras públicas, con excepción del personal directivo y de confianza que labore en dichas obras; así como 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.

Más adelante analizará la sala el alcance de ésta última disposición. Cómo podrá quedar duda sobre cual es el personal directivo y de confianza, el artículo 4o., lo define como el que reemplaza al empleador frente a los demás empleados a su cargo, sustituyendo a aquel en sus facultades directivas, de mando y organización".

"Del conjunto de las anteriores normas deduce la Sala las siguientes conclusiones respecto de los establecimientos públicos, las empresas estatales y las sociedades de Economía Mixta, así como sobre el carácter de empleado público y trabajador oficial:

1o. Los Establecimientos Públicos son unos organismos que integran la Rama Ehecutiva del Poder Público; hacen parte por lo tanto de la administración pública y lo que expiden sus directivas

son actos administrativos típicos, acusables ante la jurisdicción de lo Contensioso Administrativo.

2o. Los Establecimientos Públicos están siempre adscritos a los organismos principales de la administración o sea, bien a la Presidencia de la República, bien a los Ministerios o bien a los Departamentos Administrativos, y que cumplan sus funciones en los términos señalados por la ley bajo la orientación y control de aquellos organismos principales, lo cual revela que, aunque poseen autonomía administrativa, ella es siempre restringida.

3o. Los Establecimientos Públicos y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado se asemejan en que son organismos creados por la ley o autorizados por ésta y que reunen las características de tener personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio o capital independiente constituído con bienes o fondos públicos, o con el producto de impuestos tasas o contribuciones de destinación especial.

4o. Los Establecimientos Públicos y las Empresas Industriales y comerciales del Estado se diferencian, en que aquellos están encargados principalmente en ejercer sus funciones conforme a las reglas de Derecho Público; mientras que en éstas últimas desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones legales.

5o. Los Establecimientos Públicos pueden atender además de sus funciones administrativas, otras distintas, bien sean ellas de carácter Industrial o Comercial, docente o social pero esta circunstancia

no configura su naturaleza propia de establecimiento público y cumplen siempre sus funciones conforme a las reglas del Derecho Público a menos que en la ley constitutiva o en los estatutos respectivos se haya establecido régimen excepcional.

6o. Además de los Establecimientos Públicos y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, existen las sociedades de Economía Mixta, que son organismos comerciales, con aportes del Estado y del capital privado, en lo cual se diferencian, por tanto, de los establecimientos descentralizados y de las empresas Estatales que no son constituídas en forma de compañía comercial ni pueden dar lugar a participación alguna del capital privado.

7o. Las sociedades de Economía Mixta deben ser creadas por la ley o autorizadas por ésta, desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones legales en todo lo cual se diferencian de los establecimientos públicos, los cuales atienden principalmente funciones administrativas conforme a las reglas del Derecho Público.

8o. Los servidores públicos, sea que trabajen en los organismos principales de la administración, en establecimientos públicos, en empresas estatales o en sociedades de economía mixta, son genéricamente "Empleados Oficiales"; constituyen así el sector oficial en contraste con el sector privado; y tienen naturalmente los derechos y prestaciones que la ley señala para los servidores del sector público.

9o. 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.

10o. Las personas que trabajan en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y unidades administrativas especiales, son Empleados Públicos, salvo, que en tales entidades, laboren en la construcción y sostenimiento de obras públicas y en aquellas que los estatutos de la respectiva entidad, como en el caso de los Establecimientos descentralizados, quedan exceptuados para ser vinculados mediante contrato de trabajo.

11o. Así, la regla general respecto de las personas que trabajan en los Establecimientos Públicos de acuerdo con lo establecido al respecto por normas que tienen fuerza de ley y con las dos únicas excepciones señaladas en el punto anterior.

12o. La regla general, respecto a las personas que trabajan en las empresas industriales o comerciales del Estado, en las sociedades de economía mixta, y en cualquier entidad en la construcción y sostenimiento de obras públicas (a diferencia de la regla general fijada para los servidores de los establecimientos públicos), es que son Trabajadores Oficiales, a menos que el empleado desempeñe funciones directivas o de confianza, caso en el cual tiene el carácter de empleado público.

13o. El personal directivo o de confianza, constituído por servidores que tienen siempre el carácter de empleados públicos y no de trabajadores oficiales, en cualquier organismos principal o adscrito a la administración en que trabaje, es aquel que reemplaza al

empleador frente a los demás empleados a su cargo, sustituyendo al empleador mismo en sus facultades directivas, de mando o de organización, características todas ellas que deben ser estudiadas cuidadosamente en cada caso concreto.

"Aplicando las anteriores conclusiones al caso subjudice, estima la sala que la C.V.C. tal como se expresó en su acto constitutivo y el reformatorio, es un establecimiento público; que como tal, fué creado por la ley que hace parte integrante de la rama ejecutiva del poder público y está adscrito a uno de los organismos principales de la administración y que los actos expedidos por sus directivas, como el acuerdo acusado, son típicos actos administrativos, acusables ante la jurisdicción de lo Contencioso.

"Dado el carácter de establecimiento público de la C.V.C., las personas que prestan servicio en tal corporación son de conformidad con el Decreto-ley 3135 de 1968 Empleados Públicos, salvo las de las obras públicas respectivas y que en los estatutos de la misma corporación se exceptúan por desarrollar actividades que pueden ser desempeñadas por servidores vinculados mediante contrato de trabajo.

"Significa lo anterior que la regla general respecto de los servidores de la C.V.C. es la que de ellos son Empleados Públicos, con la doble excepción ya anotada, o sea la de aquellas personas que trabajan en dicha corporación en la construcción y sostenimiento de obras públicas (pero no en cargos de dirección o confianza) y la de los servidores exceptuados en los estatutos, para ser vinculados mediante contrato, pues los dos grupos así exceptuados tienen el carácter de Trabajadores Oficiales.

Se dirá que el Decreto Reglamentario 1848 de 1969 contempla una clase especialísima de Establecimientos Públicos, como son los organismos con carácter comercial o industrial y que el mismo Decreto establece como regla general para tal categoría de establecimientos públicos la de que sus servidores son trabajadores oficiales y no empleados públicos, con la sola excepción del personal directivo y de confianza. Ello es evidentemente así; pero ocurre que el Decreto 1848 de 1969, es simplemente un Decreto-Reglamentario, del Decreto-ley 3135 de 1968, y que, por lo tanto, no puede válidamente al reglamentar a éste último estatuto, violar las disposiciones superiores; y la norma comentada quebrante directamente lo dispuesto por el estatuto que tiene fuerza de ley. En efecto: El Decreto.ley 3135 de 1968, preceptúa claramente que los servidores de un establecimiento público son Empleados Públicos. Esa es la norma general superior; de suerte que la disposición del Decreto Reglamentario 1848 de 1969 (literal b) del artículo 3o.) que estatuye que los servidores de una clase especial de establecimientos públicos son trabajadores oficiales, y no empleados públicos, resulta abiertamente ilegal, por desbordar la facultad reglamentaria.

"De este modo el Decreto Reglamentario 1848 de 1969, crea una clase o categoría suigéneris de establecimiento público, no contemplado en el Decreto-ley. En tales circunstancias, el juzgador no puede, evidentemente dar aplicación a la norma reglamentaria que resulta enteramente contraria a las normas superiores.

"El hecho de que el Decreto constitutivo y el reformatorio de la C.V.C. se expresara que la corporación debe aplicar la técnica y amoldar su administración a los métodos modernos de las empresas privadas, no le quita a esa entidad su carácter de establecimiento

público, ya que por una parte esa es su naturaleza jurídica no modificada y por otra las disposiciones de la reforma administrativa reciente exigen que los organismos estatales continuen funcionando, mientras no sean reorganizados por el gobierno de acuerdo con las leyes que los crearon y los estatutos que los rigen.

"Revela lo anterior, que mientras el gobierno no reorganice esta corporación en otra forma, la C.V.C. seguirá funcionando como establecimiento público y que por lo mismo, la regla general respecto de sus servidores, es que ellos son empleados públicos, con las dos excepciones comentadas atrás. La C.V.C., debe precisar en sus estatutos qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo, las cuales tendrán, a partir de entonces la condición de trabajadores oficiales. Pero mientras la C.V.C. no haga esa clasificación en sus propios estatutos, la regla general sigue siendo la de que sus servidores son Empleados Públicos con la única excepción de los que laboran en la construcción y sostenimiento de obras públicas, los que son Trabajadores Oficiales, siempre que no desempeñen cargos de dirección y de confianza.

"Lo expuesto por la sala significa que el acuerdo No. 19 acusado en este juicio, es legal en cuanto expresa, conforme a las normas vigentes, que la mayor parte de sus servidores tienen el carácter de Empleados Públicos."

EMPLEADOS PUBLICOS

2. EMPLEADOS PUBLICOS. Bien vale la pena detenernos un poco en ésta denominación específica, integrante de la más amplia denominación genérica de los "empleados oficiales".

Del estudio de las disposiciones de los artículos 2o. del Decreto 3074 de 1968; 5o. del Decreto 3135 del mismo año, los seis (6) primeros artículos del Decreto 1848 de 1969; 3o. del Decreto 1950 de 1973 y de otras disposiciones se concluye como norma general, que quienes prestan sus servicios en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales y Establecimientos Públicos descentralizados, tienen la calidad de "Empleados públicos" ya que "para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes y en ningún caso podrán celebrarse contrato de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones".

En caso que se celebren contratos de trabajo para la prestación de tales servicios con carácter permanente en esos organismos, estarán viciados de nulidad, lo que no impide que la relación de trabajo que surge en tales condiciones produzca todos sus efectos hasta que la nulidad sea declarada, pues "hay así mismo objeto ilícito en todo contrato prohibido por las leyes" (artículo 1523 del C.C.).

Son así mismo empleados públicos quienes laboran al servicio

de las empresas industriales o comerciales del Estado y sociedades de economía mixta en actividades de Dirección o Confianza; lo mismo que quienes trabajan en la construcción y sostenimiento de obras públicas, en los mismos cargos de Dirección o Confianza. Entiéndese como tales, los que reemplazan al empleados, frente a los demás empleados a su cargo, sustituyendo a aquel en sus facultades directivas, de mando y de organización.

Los empleados públicos están vinculados a la administración pública mediante una relación legal y reglamentaria, es decir, estan sometidos a un régimen o estatuto contenido en leyes, decretos y resoluciones que puede ser variado en cualquier momento, respetando el procedimiento que constitucional o legalmente se haya establecido sin que el funcionario pueda oponerse. Así, podrán conferirsele nuevas funciones al empleo, aumentar o disminuír la asignación anteriormente fijada, e inclusive suprimir el cargo; todo sin perjuicio de la carrera administrativa, orientada a mantener la estabilidad del trabajador en el servicio.

La calidad de empleado público es fácilmente reconocible puesto que para ser tal basta que los cargos y las funciones de los mismos hayan sido creados y señalados por la Constitución, leyes, decretos, ordenanzas, etc.; que la designación o nombramiento se produzca por el funcionario o autoridad competente, seguido de la oportuna posesión que señala el momento en que el empleado o funcionario queda vinculado a la administración pública.

De acuerdo con lo anterior son notas características de la calidad de empleado público:

El carácter permanente de las funciones: "para el ejercicio de las funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes y en ningún caso podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones" (artículo 1o. y 2o. del Decreto 3074 de 1968).

Por razón del origen de sus funciones: son creadas por la Constitución, la ley, la ordenanza, el reglamento; se encuentra por tanto, en una situación legal y reglamentaria expedida unilateralmente por la administración.

Por razón de la entidad donde preste sus servicios: Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y unidades administrativas especiales.

Por la índole de las funciones: ya que su actividad se cumple en ejercicio del poder público mediante actos de autoridad, dirección, planeamiento y manejo encomendados a la gestión administrativa del Estado, reservados a los gobernantes, agentes y funcionarios.

"Empleado o funcionario es la persona nombrada para ejercer un empleo y que ha tomado posesión del mismo . . ." (artículo 2o. Decretos 2400 y 3074 de 1968 y Reglamentario 1950 de 1973).

Lo que es un empleo público lo define así el mismo artículo, y el 6o. del Decreto Reglamentario: "Se entiende por empleo el conjunto de funciones señaladas por la Constitución o la ley, el reglamento o asignadas por autoridad competente que deben ser atendidas por una persona natural".

En cuanto a la naturaleza de la relación que vincula al empleado público con la administración, ya se ha dicho anteriormente que ella es una relación legal y reglamentaria que coloca al servidor dentro del Status legal de empleado público al cual se halla sometido (teoría estatutaria).

En cuanto a la provisión de los empleos; corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa: 1o. Nombrar y separar libremente los Ministros, los Jefes de Departamentos Administrativos y los Directores o Gerentes de los Establecimientos Públicos Descentralizados . . .

5o. Nombrar las personas que deban desempeñar cualquier empleo nacional y cuya provisión no corresponda a otro funcionario o corporaciones, según la Constitución o leyes posteriores.

En todo caso el Presidente tiene la facultad de nombrar y remover libremente sus agentes. Los representantes de la Nación en las Juntas Directivas de los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales o comerciales, son agentes del Presidente de la República. . .

21o. Crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los Ministerios, Departamentos Administrativos y los subalternos del Ministerio Público y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus dotaciones y emolumentos, todo con sujeción a las leyes a que se refiere el ordinal 9S del artículo 76. El gobierno no podrá crear a cargo del tesoro obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales . . . (artículo 120 de la Constitución Nacional).

El Presidente de la República mediante el Decreto 3223 de diciembre de 1968 delegó en los Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos, la facultad de proveer los empleos nacionales de distintos Directores, Jefes de División, Oficina y unidad o de aquellos que dentro de la escala de remuneración adoptada por el Decreto 2285 tenga una categoría superior a 25.

La delegación comprende además, las facultades de remover y en general, las de realizar todos aquellos actos correspondientes a la Administración de Personal (artículo del Decreto anteriormente citado).

2-1. INGRESO DEL EMPLEADO PUBLICO A LA ADMINISTRACION. Por la forma como se produce la vinculación del funcionario o empleado público a la administración ella se obtiene mediante el nombramiento, por quien tiene la atribución para proveer el cargo, seguida de la posesión "previa comprobación del lleno de los requisitos exigidos para su desempeño".

"Los empleos según su naturaleza y forma como deben ser provistos se dividen en: de libre nombramiento y remoción, y de carrera".

"El ingreso al servicio se hace por nombramiento ordinario para los empleos de libre nombramiento y remoción y por nombramiento en período de prueba o provisional para los que sean de carrera". (artículo 24 del Decreto 1950 de 1973).

Son de libre nombramiento y remoción las personas que desempeñen los empleos que se señalan a continuación:

a) Los Ministros del Despacho, Jefes de Departamentos Adminis-

trativos, Superintendencias, Viceministros, Secretarios Generales de Ministerios y Departamentos Administrativos y Presidentes, Gerentes o Directores de Establecimientos Públicos o de Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

b) Los empleos correspondientes a la planta de personal de los despachos de los funcionarios mencionados anteriormente.

c) Los empleos de la Presidencia de la República.

d) Los empleos del servicio exterior de conformidad con las normas que regulan las carreras Diplomática y Consular.

e) Los empleos de Agentes Secretos y Detectives.

f) Los empleos de la Registraduría del Estado Civil cuya designación este regulada por las leyes especiales.

Son de carrera los demás empleos de la Rama Ejecutiva.

PARAGRAFO 1o. El gobierno podrá modificar el carácter de libre nombramiento y remoción o de carrera de determinados empleos, cuando así lo aconsejen las conveniencias de la administración oído el concepto del Departamento Administrativo del Servicio Civil y de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

PARAGRAFO 2o. Las personas a quienes el gobierno o las corporaciones públicas confieren su representación en las Juntas Directivas de los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, o los miembros de las juntas, consejos o comisiones no tienen por ese sólo hecho el carácter de funcionarios públicos. Su nombramiento y remoción se rigen por las disposiciones especiales de esas entidades.

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECAS

2-2. DE LAS CONDICIONES PARA EL EJERCICIO DEL EMPLEO. Para ejercer un empleo de la rama ejecutiva del Poder Público se requiere:

a) Reunir las calidades que la constitución, la ley, los reglamentos y los manuales de funciones exijan para el desempeño del empleo;

b) No encontrarse en período de inhabilitación como consecuencia de una destitución;

c) No estar gozando de pensión o ser mayor de 65 años, con excepción de los cargos a que se refieren los artículos 121 y 122 del presente Decreto;

d) No encontrarse en interdicción para el ejercicio de funciones públicas;

e) No haber sido contemplado a pena de presidio o prisión, excepto por delitos culposos, y

f) Ser designado regularmente y tomar posisión.

PARAGRAFO.- La entidad nominadora solicitará al Departamento Administrativo del Servicio Civil, informe sobre si ha pertenecido a la administración y sus antecedentes, (artículo 25 del Decreto 1950 de 1973). Y continúa en el mismo Decreto:

Para la provisión de los empleos se establecen tres clases de nombramientos: ordinario, en período de prueba y provisional.

Las designaciones para empleos de libre nombramiento y remoción tendrán el carácter de nombramientos ordinarios. La autoridad nominadora, en todo caso tendrá en cuenta para proveerla que la persona en quien recaiga el nombramiento reuna las calidades exigidas para el ejercicio del cargo.

Los nombramientos para empleos de carrera se producirán en período de prueba y recaerán en las personas que sean seleccionadas mediante sistema de mérito, de acuerdo con los reglamentos de cada carrera. Una vez que la prsona designada haya superado satisfactoriamente el período de prueba y que su nombre sea inscrito en el respectivo escalafón, será ratificada en su cargo como empleado de carrera.

Los nombramientos tendrán carácter provisional cuando se trate de proveer transitoriamente empleos de carrera con personal no seleccionado de acuerdo con el reglamento de la respectiva carrera.

El período provisional no podrá exceder de cuatro meses (artículos 25 a 28 del Decreto 1950 de 1973).

2-3. DEBERES, DERECHOS, PROHIBICIONES Y FALTAS DISCIPLINARIAS. Responsabilidad: De manera general los empleados públicos son responsables por infracción de la constitución y de las leyes y especialmente por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas, tal como lo preceptúa el artículo 20 de la Constitución Nacional.

Deberes: son deberes de los empleados respetar, hacer cumplir y cumplir, la Constitución, las leyes y los Reglamentos; desempeñar con solicitud eficiente e imparcialidad las funciones de su cargo, obedecer y respetar a los superiores jerárquicos, dar un tratamiento cortes a sus compañeros y a sus subordinados y compartir sus tareas con espíritu de solidaridad y unidad de propósito; observar permanentemente en sus relaciones con el público toda la consideración y cortesía debida; realizar las tareas que le sean confiadas, y responder del uso de la autoridad que les haya otorgado y de la ejecución de las órdenes que puedan impartir, sin que en ningún caso queden exentos de

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

Derechos: los empleados tienen derecho a percibir puntualmente la remuneración que para el respectivo empleo fije la ley, a recibir capacitación adecuada para el mejor desempeño de sus funciones y para participar en los concursos que le permitan obtener dentro del servicio un mejor status, a participar de los programas de bienestar social que para sus servidores establezca el Estado, a gozar de los estímulos de carácter moral o pecuniario, a disfrutar de vacaciones anuales remuneradas y al reconocimiento y pago de prestaciones sociales; a obtener los permisos y licencias, todo de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentos que regulen la materia.

Prohibiciones: a los servidores públicos "les está prohibido cualquier actividad que implique intervención en la política partidista o utilización de las funciones o poderes de su cargo en beneficio de la organización o de las campañas de los partidos" (artículo 12 de la

ley 19 de 1958), que halla su confirmación en lo dispuesto por el artículo 10o. del Decreto 2400 de 1968, normas que tienen su fundamento en el artículo 6o. de la Reforma Constitucional Plebiscitaria del 1o. de diciembre de 1957: "A empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho de sufragio.

"El quebrantamiento de esa prohibición constituye causal de mala conducta".

Sanciones: consecuente de los principios que informan el status del empleado público, a éste no le está permitido discutir la cuantía y forma de pago del salario, se somete simplemente a las determinaciones de la ley, la cuantía de la retribución o sueldo se fija con base en las funciones, atribuciones, responsabilidades que le competen al funcionario teniendo en cuenta además, los requisitos de educación y experiencia para el desempeño del cargo.

En el aspecto salarial se confirma una vez más el carácter legal y reglamentario de la vinculación entre la administración y sus servidores (empleados públicos).

La ley fija las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, (parte final del ordinal 9o., artículo 76 de la Constitución Nacional). En efecto, el Decreto 285 del 2 de septiembre de 1968, fijó el régimen de clasificación y remuneración de los empleos de los Ministerios, Departamentos Administrativos. "El régimen de clasificación y remuneración de los empleos de los de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del estado se fijará en el estatuto destinado a regular su funcionamiento"

regular su funcionamiento" (artículo 13 del Decreto mencionado) norma acorde con lo dispuesto en el artículo 38 del Decreto 3130 de 1968 "por lo cual se dicta el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional" , que en lo que respecta al personal dispone: . . . del estatuto de personal: las juntas o consejos directivos de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del estado dentro de los doce meses siguientes a la fecha de expedición del presente Decreto, elaborarán para aprobación del gobierno el proyecto de estatuto de su personal en que se determinen las condiciones para la creación, supresión y fusión de cargos y de acceso al servicio; las situaciones administrativas y el régimen disciplinario; el campo de aplicación de la carrera administrativa y los correspondientes procedimientos; lo mismo que todo lo referente a la clasificación y remuneración de los empleos, primas o bonificaciones, gastos de representación, viáticos, horas extras, prestaciones sociales y requisitos para el otorgamiento de comisiones en el exterior o en el interior del país".

Así como la administración señala el número de empleos que integran las diferentes plantas del personal de los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias, actualmente con fundamento en las autorizaciones contenidas en la ley 65 de 1967, también en igual forma señala la nomenclatura (Decreto 3191 de 1968) y la escala de sueldos que han de regir en los organismos anteriormente mencionados. Dicha escala comprende 28 categorías o grados a la cual corresponde un sueldo que va aumentando proporcionalmente. En dicha escala se comprende, además, una prima de antiguedad a la cual tiene derecho el empleado al comenzar el tercero y quinto año de servicio. Con el fin de retener o atrasar personal técnico altamente calificado, por medio del Decreto 131 de 1969 se reglamentó la

"Prima Tecnica" creada en el artículo 7o. del Decreto 2285 de que se ha venido hablando anteriormente.

El pago de horas extras de acuerdo con lo dispuesto en la ley 141 de 1948 está prohibido en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias, como lo preceptúa el Decreto 3181 de diciembre de 1968. El Decreto últimamente mencionado autorisa el pago de trabajo suplementario o de horas extras únicamente:

1o. A las personas que conforme a las disposiciones legales vigentes tengan el carácter de trabajadores oficiales;

2o. A los empleados subalternos del Ministerio de Crédito Público que tengan la obligación de participar en los trabajos ordenados para la preparación y elaboración del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, su liquidación y demás labores anexas del cierre e iniciación de cada vigencia, y

3o. A los celadores que por necesidad del servicio requieren permanecer más tiempo del establecido en los turnos de trabajo.

Las sumas pagadas en contravención a lo dispuesto en el mismo decreto serán elevadas a alcance. Con posterioridad, por medio del Decreto 1178 del 18 de julio de 1969 se autorizó al Jefe del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, para determinar, mediante Resolución el personal de empleados de ese organismo al cual se le puede reconocer horas extras en atención a las modalidades del Servicio del Control de Tráfico Aéreo, operación y mantenimiento de las estaciones de comunicaciones aeronáuticas y de meteorología sinoptica aeronáutica, mantenimiento de ayudas de navegación y además de los servicios de emergencia en los aeropuertos.

"En los establecimientos públicos y en las empresas industriales y comerciales del estado el pago de horas extras se hará conforme a los criterios de acuerdo con las normas previstas de los estatutos de personal que se expidan para dar cumplimiento al decreto 3130 de 1968".

Viáticos: el artículo 5o. del decreto 3181 de 1968, reglamentado por el decreto 559 del 18 de abril de 1969, señala la escala de viáticos de acuerdo con el sueldo, la duración de la comisión oficial y al lugar donde debe desempeñarse. Además de los viáticos, se cubrirán los gastos de transporte debidamente comprobados que haga el funcionario en cumplimiento de una comisión.

2-4. DEDUCCIONES Y RETENCIONES. Dentro de las normas protectoras del salario, a semejanza de lo que dispone el código Sustantivo del Trabajo para los trabajadores particulares en los artículos y siguientes, "los habilitados cajeros y pagadores no pueden deducir suma alguna de los sueldos de los empleados y trabajadores sin mandamiento judicial o sin orden escrita del trabajador a menos que se trate de cuotas sindicales, de previsión social de cooperativas o de sanción disciplinaria conforme a los reglamentos.

No se puede cumplir la deducción ordenada por el empleado o trabajador cuando afecte el salario mínimo legal o la parte embargable del salario para el pago de las pensiones alimenticias de que trata el artículo 411 del Código Civil y de las demás obligaciones que para la protección de la mujer o de los hijos, establece la ley. En los demás casos sólo es embargable la quinta parte, el exceso del respectivo salario mínimo legal (artículo 12 del Decreto 3135 de 1968).

La norma anteriormente transcrita la desarrolla el artículo 93 del Decreto 1848 de 1969.

Deducciones permitidas: quedan autorizados los habilitados cajeros, y pagadores, para deducir de los salarios las sumas destinadas a lo siguiente:

a) Cuotas sindicales, conforme a los tramites legales respectivos;

b) A los aportes para la entidad de Previsión Social a la cual éste afiliado el empleado oficial.

c) A cubrir deudas y aportes a Cooperativas de las cuales sea socio el empleado oficial, dentro de los límites legales.

d) A satisfacer el valor de sanciones pecuniarias impuestas a el empleado oficial, con sujección a los procedimientos que reglamenta esta especia de sanción disciplinaria.

e) A cubrir deudas de consumo contraídas con almacenes de servicios de las cajas de Subsidio Familiar, en la proporción establecida para las cooperativas; (artículo 94 del Decreto 1848 de 1969).

Horario: En lo que respecta al horario de trabajo en las dependencias de la administración pública nacional, el paragrafo 3o. del Decreto 3181 de 1968 dispuso que el gobierno reglamentaría lo referente a esa materia. El gobierno nacional en 1971, a partir del 2 de noviembre estableció la jornada continua.

2-5. DEL RETIRO DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS. Así como la vinculación al servicio de la Administración se produce mediante el nombramiento seguido de la posesión, la determinación de tal vinculación tiene lugar cuando quiera que se dan los casos previstos en el artículo 25 del Decreto 2400 de 1968,

complementado y adicionado por el Decreto 3074 del mismo año y reglamentado por el Decreto 1950 de septiembre 24 de 1973 que en su artículo 105 establece:

"El retiro del servicio implica la cesación en el ejercicio de funciones públicas y se produce:

1. Por declaración de insubsistencia del nombramiento;
2. Por renuncia regularmente aceptada;
3. Por supresión del empleo;
4. Por invalidez absoluta;
5. Por edad;
6. Por retiro con derecho a pensión de jubilación;
7. Por destitución;
8. Por abandono del cargo;
9. Por revocatoria del nombramiento, y
10. Por muerte."

Al producirse el retiro del servicio, el Jefe de Personal enviará al Departamento Administrativo del Servicio Civil copia autenticada de la hoja de vida del empleado para el registro correspondiente. (artículo 106, del Decreto enunciado anteriormente).

El Departamento Administrativo del Servicio Civil, mantendrá un registro de las personas que hayan prestado sus servicios a la administración pública. Cuando se fuere a nombrar cualquier persona, la entidad nominadora inquirirá con dicho Departamento, si ha pertenecido a la administración y los antecedentes que registre. Esto también tiene aplicación para quienes prestan sus servicios en la Administración Departamental y Municipal.

TRABAJADORES OFICIALES

3. TRABAJADORES OFICIALES. De la lectura atenta de los Decretos 3135 de 1968 y Reglamentario 1848 de 1969, varias veces mencionados, se deduce que son trabajadores oficiales:

a) Quienes prestan sus servicios en la Construcción y sostenimiento de obras públicas en las distintas entidades que integran la Rama Ejecutiva del Poder Público, con excepción del personal directivo y de confianza que labore en dichas obras públicas.

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 trabaja al servicio de dichas entidades.

En consecuencia el Consejo de Estado, en una jurisprudencia, la cual transcribimos en una buena parte anteriormente, se dice que el Decreto Reglamentario 1848 de 1969, en el literal b) del artículo 3o., crea una categoría de establecimientos públicos (los organizados con carácter comercial o industrial) no contemplados en el Decreto 3135 de 1968, en forma abiertamente ilegal por desbordar la facultad reglamentaria, como quiera que el Decreto 1848 de 1969, es reglamentario del 3135 de 1968 que solamente habla de establecimientos públicos, sin

hacer diferenciaciones acerca de si se dedican a actividades comercia-
les o industriales, o no se dedican a ellas, lo que tiene importancia
puesto que, quienes prestan servicios a los que se organicen con carác-
ter comercial o industrial son trabajadores oficiales, con excepción
del personal directivo y de confianza; que quienes laboren o no se de-
dican a tales actividades, son empleados públicos. De donde resulta
simplemente que quienes prestan sus servicios en los establecimientos
públicos (sin distingos) son "Empleados Públicos" , con excepción
del personal que se dedica a la construcción y sostenimiento de obras
públicas y los que en los estatutos de tales establecimientos se cla-
sifiquen como trabajadores oficiales, según el género de actividades a
que se dediquen.

Evidentemente, el artículo 5o. del Decreto 3135 de 1968, el
artículo 1o. del Decreto 1050 de 1968 y el artículo 1o. del Decreto
3130 del mismo año hablan simplemente de los establecimientos públicos
como organismos integrantes de la rama ejecutiva del poder público,
sin las distinciones que hace el literal b) del artículo 3o. del Decre-
to Reglamentario 1848 de 1969, de donde se deduce claramente que cual-
quiera que sea la entidad descentralizada y la actividad a que se
dediquen tales entidades, quienes prestan sus servicios en ellas son
"empleados públicos" con las excepciones anotadas de quienes se de-
diquen a la construcción y sostenimiento de obras públicas son traba-
jadores oficiales (menos los cargos de dirección y de confianza),
así como quienes por razón del género de actividades a que se dedican
son catalogados dentro de esa categoría de trabajadores oficiales por
los respectivos estatutos. Por consiguiente, la regla general es que
son trabajadores oficiales por razón de la entidad a la cual prestan
sus servicios, quienes laboran en las empresas industriales y comer-
ciales del estado y sociedades de economía mixta con excepción de los

cargos de dirección que son empleados públicos.

c) son también trabajadores oficiales quienes resulten así clasificados en los estatutos que deben dictar los establecimientos públicos en ejercbio de la atribución conferida por el artículo 5o. del Decreto 3135 de 1968 y 1848 de 1969, estatutos en los que se precisará "que actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo".

d) Quienes no estén vinculados a la administración por una situación legal y reglamentaria, es decir quienes no estén ocupando cargos creados por la ley o reglamento y, por lo tanto han sido nombrados por autoridad competente y tomado posesión oportunamente de los mismos cargos.

Así se presume, que quienes trabajan en la construcción y sostenimiento de las obras públicas (con excepción de los cargos de dirección y confianza) son trabajadores oficiales, aunque no hayan consignado por escrito el contrato de trabajo como lo ordena en forma terminante el artículo 6o. del Decreto 1848 de 1969, ya que entonces el contrato se entiende celebrado conforme al molde oficial correspondiente, que entendemos son los elaborados por el Departamento Legal u Oficina Jurídica de la respectiva entidad con arreglo a las modalidades especiales de cada servicio y también en ciertos casos los modelos elaborados por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social a petición de las entidades de Derecho Público (artículo 7o. del Decreto 3135 de 1968 y artículo 6o. del Decreto 1848 de 1969) presentándose, en esa forma, lo que se conoce como contrato ficto o presunto como aplicación de lo que, en forma más amplia se denomina genéricamente "Relación de Trabajo". Bien sabido, es que las modernas tendencias del

derecho dan prevalencia y relieve especial a la figura jurídica conocida como "Relación de Trabajo", especie de vinculación jurídica de índole laboral que se dá siempre que se presenta "el hecho del trabajo subordinado". Así cuando la administración, a pesar de lo dispuesto en los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, no celebra por escrito el contrato de trabajo, la relación laboral que entonces se origina se entiende celebrado conforme el modelo oficial respectivo y, como tal producirá consecuencias de índole jurídica sobre todo para proteger a la parte débil de la relación, en este caso el trabajador. Así no se le podrá negar a éste el salario, ni sus prestaciones, con fundamento en que no se consignó por escrito el contrato de trabajo si por otra parte aparece acreditada la vinculación laboral por otros medios, más aún cuando se presume celebrado el contrato según modelo oficial, como vefamos anteriormente. Se confirma así para los trabajadores oficiales lo que en circunstancias semejantes para los trabajadores particulares estatuye el artículo 24 del C.S.T., que dispone: "se presume que toda realización de trabajo personal está regida por un contrato de trabajo".

e) Quienes prestan sus servicios en las obras públicas, realizadas en virtud de contratos de administración delegada (Decreto 3135 de noviembre 30 de 1968) que es uno de los procedimientos de ejecución de las obras públicas en que la administración no actua directamente, sino por medio de un tercero a quien se le entrega la dirección técnica y administrativa de la obra pero siendo ésta adelantada por cuenta y riesgo del gobierno".

f) En todos aquellos casos en que los trabajadores se encuentren vinculados a la administración mediante una relación de índole contractual laboral.

3-1. CONTRATO DE TRABAJO. "El contrato de los trabajadores oficiales con la entidad, establecimiento público o empresa oficial correspondiente, deberá constar por escrito y se regirá por las normas legales que regulan la materia en el C.S.T. y demás disposiciones que lo adicionan y reforman... (artículo 6o., del Decreto 1848 de 1969) es decir que se exige la solemnidad del escrito lo que no obsta para que, en caso de que no se llene ese requisito, la "relación de trabajo" daría nacimiento a las obligaciones y la respectiva entidad no podría negarse al cumplimiento de las suyas como el pago del salario y prestaciones, siempre que la existencia de la relación laboral se acredite por otras medios, puesto que el contrato se "entiende celebrado conforme al modelo oficial correspondiente", (artículo 7o. del Decreto 3135 de 1968).

"De todo contrato de trabajo celebrado con trabajadores oficiales la respectiva unidad personal suministrará a la correspondiente entidad de previsión social los siguientes datos: nombre del trabajador, estado civil, entidad donde haya trabajado anteriormente, fecha de ingreso, naturaleza de la tarea para la cual se le contrató, remuneración, duración del contrato y causales para la terminación del mismo.

Esto hace ver la conveniencia de celebrar siempre por escrito el contrato de trabajo con el fín de que la respectiva entidad de previsión informada de los datos consignados en el mismo, de que trata el artículo copiado anteriormente, asume el pago de las prestaciones que son de su cargo (las que señala el artículo 14 del mismo decreto).

La relación jurídico laboral entre el Estado-patrono y el trabajador se inicia en la fecha indicada en el contrato, una vez firmado

por el trabajador y el representante de la entidad respectiva, en que se estipulará: la identificación y domicilio de las partes; el lugar y la fecha de su celebración; el lugar donde se haya contratado el trabajador y en donde yaha de prestarse el servicio; la naturaleza del trabajo; la cuantía de la remuneración, su forma y periodos de pago; la duración del contrato; su desahucio y terminación y demás clausulas que estimen los contratantes (artículo 39 del C.S.T.).

Como requisitos de admisión, el empleado oficial ha de someterse a los exámenes de aptitud médicos, practicados por la respectiva entidad de previsión (Caja Nacional de Previsión, I.C.S.S., etc.), exhibir, además el carnet de salud de que trata el Decreto 239 de 1965, haber definido la situación militar si es varón mayor de 18 años; el documento de identidad respectivo, el pasado judicial; el correspondiente permiso escrito de su representante legal y, en su defecto, la autorización del inspector del trabajo del lugar donde deba cumplirse el contrato, si el trabajador es menor de 18 años y el certificado de hallarse a paz y salvo con la Administración de Impuestos Nacionales.

Al tratar lo relacionado con algunos aspectos de las modalidades del contrato de trabajo con las entidades oficiales, es bueno tratar ciertos puntos que tienen que ver especialmente con la duración del mismo de acuerdo con la naturaleza de las funciones que a cada entidad corresponde dentro de la estructura general de la administración pública.

Dentro de la marcha general de la administración les corresponde desarrollar funciones de dirección, coordinación y control y como tales les están adscritas las entidades descentralizadas del orden nacional que actúan como ejecutoras de la política general del gobierno.

Así que los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos, como integrantes de la Rama Ejecutiva del Poder Público (artículo 10o. del Decreto 1050 de 1969), les corresponde sobre todo funciones de índole administrativa, de aquellas que se cumplen a través de agentes y funcionarios que tienen la calidad de empleados públicos, dotados de autoridad, poder y mando cuyas funciones de carácter permanente por la índole misma del servicio público, están señaladas en la Constitución, la ley o el Reglamento, razón por la cual tales servidores están comprendidos dentro de la regla general como empleados públicos pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Poder Público de que se habló antes y que integran el servicio civil de la República. "Quienes prestan al Estado servicios ocasionales como los peritos; obligatorios como los jurados de conciencia de votación; temporales como los técnicos y obreros contratados por el tiempo de la ejecución de un trabajo o de una obra, son meros auxiliares, de la Administración Pública y no se consideran comprendidos en el Servicio Civil por no permanecer a sus cuadros permanentes. Para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso podrán celebrar contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones". (artículo 2o. del Decreto 3074 de 1968 y 4o. del 1950 de 1973, reglamentario del anterior). Así pues, en tales entidades a la permanencia de los empleados (de las funciones y de los empleados), se opone la transitoriedad o temporalidad de quienes se contratan como técnicos y obreros. Por lo tanto en organismos quienes cumplen funciones de carácter permanente en empleos creados por autoridad competente son "empleados públicos", y en caso contrario con "trabajadores oficiales", si se presenta la vinculación laboral con la administración. De donde se deduce que en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos

Públicos no se pueden celebrar contratos de trabajo con carácter permanente o indefinidos sino con carácter temporal o transitorio como para la ejecución de una obra o labor determinada, por tiempo fijo o determinado (que no puede ser inferior a un año, ni superior a tres de acuerdo con el artículo 46 del C.S.T.), y para reemplazar temporalmente al personal en vacaciones o en uso de licencia. Por lo tanto en las entidades nombradas anteriormente sólo se pueden celebrar los contratos de trabajo referidos y los que se hagan para la construcción y sostenimiento de las obras públicas, y en los establecimientos públicos, además de los anteriores, los que, de acuerdo con sus estatutos se celebren con personas que sean contratadas para ciertas actividades. Para el ejercicio de las funciones de carácter permanente se crearán los empleos respectivos.

La intención del legislador (en este caso el ejecutivo debidamente autorizado) es la de evitar que por el expedito medio de los contratos de trabajo de duración indefinida se burlen principios de técnica administrativa, que hacen mandatario que en las entidades estatales de predominante estructura administrativa como son los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos, quienes allí cumplen sus funciones lo hagan como agentes del gobierno, empleados o funcionarios sometidos a un status de Derecho Público que los hace parte integrante del mecanismo general de la Administración Pública.

Se procura evitar, además, una incontrolable explosión burocrática, ya que vinculándose personal mediante contrato de trabajo de duración indefinida para realizar funciones de las que ordinariamente incumben a esas entidades, en la práctica se están creando más empleos de los previstos en las dotaciones o plantas de personal de las mismas.

Por este medio de los contratos de trabajo se han tratado de suplir en muchas dependencias oficiales, el déficit de cargos, porque no se crearon los puestos necesarios para cumplir su cometido. Esto lo hace más expedito y fácil que el cúmulo de trámites que es necesario cumplir para crear en forma legal los cargos indispensables. También por este medio de los contratos de trabajo se burlan, las disposiciones sobre escalas de salario que señala el decreto 2285 de 1968.

Así lo aconsejan, igualmente razones de política presupuestaria puesto que, establecido por actos gubernamentales el número de empleos que integran la planta de personal de cada organismo con las asignaciones respectivas de acuerdo con la escala de sueldos que señala el Decreto 2285 de 1968, se hacen más ordenados, previsibles y organizados los gastos de funcionamiento de las entidades estatales, evitando el capricho o la variedad de los sueldos, que se asignen a los mismos cargos. Se hace más fácil el cálculo previo de lo que en cada vigencia fiscal es necesario asignar para el pago de sueldos, primas y demás prestaciones. Lo anterior es especialmente cierto y tiene cumplida aplicación en los Ministerios, Departamentos Administrativos, y Superintendencias, entidades en las cuales rigen en toda su integridad la escala de sueldos del Decreto 2285 de 1968, a la que hice referencia anteriormente, ya que las juntas o consejos directivos de los Establecimientos Públicos al elaborar los Estatutos de Personal de tales organismos fijarán lo referente a la clasificación y remuneración de los empleos, primas o bonificaciones, etc.

Continuando con el estudio de las modalidades que asumen las relaciones de los servidores con las entidades descentralizadas, de acuerdo con el estatuto orgánico de que trata el Decreto 3130 de 1968, en armonía con lo dispuesto en el Decreto 1050 del mismo año, diremos lo siguiente;

De los ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS, tratados anteriormente, por lo que respecta a las relaciones de trabajo con sus servidores y como complementación del tema bastemos transcribir el artículo 1o. del Decreto 1050 de 1968, citado anteriormente, que al efecto dispone: "Son organismos creados por la ley, o autorizados por ésta, encargados principalmente de atender funciones administrativas, conforme a las reglas del Derecho Público, y que reúnan las siguientes características:

a) Personería Jurídica;

b) Autonomía Administrativa;

c) Patrimonio Independiente, constituído con bienes o fondos públicos comunes o con el producto de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial" , que los hace partes integrantes de la Rama Ejecutiva del Poder Público, por lo cual quienes prestan sus servicios a tales entidades, como regla general son "empleados públicos" y sólo por excepción, según lo determinan sus estatutos son "trabajadores Oficiales" , cuando se vinculen en determinado género de actividades dentro de los mismos, así como quienes se dedican a la construcción y sostenimiento de obras públicas (menos en los cargos de dirección y confianza).

En lo que tiene que ver con las EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO Y LAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA, entidades que, están vinculadas a la administración y sujetas a su orientación, coordinación y control en los términos de las leyes y estatutos que las rijan, trataremos a continuación lo atinente al género de relaciones entre ellas y sus servidores.

Para la mejor comprensión del tema que nos ocupa es bueno definir la naturaleza de las citadas entidades y el papel que lescumple desarrollar

dentro del mecanismo general del gobierno, acorde con las normas tragadas en los decretos 1050 y 3130 de 1968. Al efecto el artículo 6o. del decreto 1050 de 1968 dispone: "las empresas Industriales y Comerciales del Estado: son organismos creados por la ley, o autorigados 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 caracterfsticas:

a) Personería Jurídica;

b) Autonomía Administrativa; y

c) Capital Independiente, constituído totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial".

Y en relación con las Sociedades de Economía Mixta dispone el artículo 8o. del mismo decreto: "Son organismos constituídos 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.

El grado de tutela y, en general, las condiciones de la participación del Estado en esta clase de sociedades se determinan en la ley que las crea o autoriza y en el respectivo contrato social".

Vemos, de acuerdo con el estudio de las normas transcritas, que la nota común de los dos tipos de organismos a que nos hemos referido, es que les cumple desarrollar actividades de naturaleza industrial o comercial, conforme las reglas de Derecho Privado, lo que por otra parte, halla su confirmación en lo dispuesto en el artículo 31

del decreto 3130 de 1968 en cuanto los actos y hechos que tales entidades realicen para el desarrollo de sus actividades industriales y comerciales están sujetas a las reglas del Derecho Privado y a la jurisdicción ordinaria conforme a las normas de competencia sobre la materia, con excepción de los actos administrativos que realicen para el cumplimiento de las funciones administrativas que les haya conferido la ley.

Las citadas empresas estatales emplean en su gestión criterios eminentemente técnicos y no políticos a la manera como cumple su cometido la empresa privada.

Por lo mismo quienes trabajan al servicio de esos organismos, no están vinculados, como norma general por una relación legal y reglamentaria como los empleados públicos, sino por un régimen contractual laboral semejante al que vincula a los trabajadores particulares con la empresa privada, pero sin perder su carácter de relación pública como trabajadores oficiales que son, integrantes de la más amplia denominación genérica de "empleados oficiales", como lo veíamos anteriormente. Por manera que quienes presten sus servicios a las referidas entidades, como regla general son "trabajadores oficiales", a menos que el empleado cumpla funciones de dirección o de confianza caso en el cual tiene el caracter de "empleado público". Lo mismo que en los establecimientos públicos, las juntas o consejos directivos de las empresas industriales y comerciales del estado elaborarán, para la aprobación del gobierno el proyecto de su estatuto de personal en el que se determinen qué actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos, las condiciones para la creación y fusión de cargos y de acceso al servicio; las situaciones administrativas y el régimen disciplinario;

el campo de aplicación de la carrera administrativa y los correspondientes procedimientos, lo mismo que todo lo referente a la clasificación de los empleos y a la remuneración, primas o bonificaciones, gastos de representación, viáticos, horas extras, prestaciones sociales y requisitos para el otorgamiento de comisiones en el interior o en el exterior del país. La creación, supresión y fusión de cargos en los establecimientos públicos y en las empresas industriales o comerciales del estado, se harán conforme a sus estatutos. Esta fusión se cumplirá teniendo en cuenta las normas sobre clasificación y remuneración de los empleos vigentes para el organismo y el equilibrio del respectivo presupuesto.

Así que en las mencionadas empresas estatales, la regla general es que quienes allí presten sus servicios son "trabajadores oficiales", más aún quienes trabajan en la construcción y sostenimiento de las obras públicas nacionales, sin que por otra parte exista la prohibición de celebrar contratos de trabajo con carácter permanente o indefinido con quienes deban prestar sus servicios vinculados mediante contrato de trabajo.

Por lo que respecta a los elementos del contrato de que trata el artículo 1502 del C.C. (capacidad, consentimiento, objeto y causa lícitos) que también se hallan en el contrato de trabajo entre la administración y sus servidores, en general rigen los mismos principios que gobiernan la materia contractual laboral entre los patronos y sus trabajadores. Así la capacidad se rige por las normas del C.S.T. y, por consiguiente "tienen la capacidad para celebrar el contrato individual de trabajo todas las personas que hayan cumplido 18 años de edad" (artículo 29 del C.S.T.). "los menores de 18 años necesitan autorización escrita de sus representantes legales, y, en defecto de éstos, del Inspector de Trabajo o del Alcalde, o del Inspector o

Corregidor de Policía del lugar en donde deba cumplirse el contrato.

La autorización debe concederse cuando, a juicio del funcionario, no haya perjuicio aparente, físico ni moral para el menor, en el ejercicio de la actividad de que se trata. Concedida la autorización, el menor puede recibir directamente el salario, y llegado el caso, ejercitar las actuaciones legales pertinentes" (artículo 30 del C.S.T.), disposición que contempla lo que los tratadistas del Derecho Laboral llaman "capacidad procesal laboral".

El consentimiento o acuerdo de voluntades, otro de los elementos comunes a todo contrato, no puede estar ausente en la celebración de los contratos de trabajo entre la administración y sus trabajadores como no puede estarlo entre el patrono particular y quienes le prestan sus servicios. Es elemento de existencia del acto jurídico con el cual no hay contrato. En la vinculación laboral, libre por excelencia, el consentimiento ha de estar desprovisto de todo vicio, error, fuerza o dolor.

En relación con el objeto del contrato de trabajo debemos decir que este genera a cargo del trabajador una obligación de hacer poner a disposición del patrono (en este caso el estado) su energía de trabajo y para un patrono tanto oficial como particular una de dar (pagar el salario estipulado). Por lo que respecta a la causa, otro de los elementos comunes a todos los contratos, diremos que en forma genérica "para el trabajador el motivo que lo induce a contratar es la necesidad de procurarse un salario con el cual atender sus necesidades personales y las de su familia, principalmente la subsistencia. Para el patrono, consistirá en la necesidad de conseguir o procurarse servicios personales subordinados".

El Estado entre nosotros y como ocurre quizá en la mayoría de las naciones, es el más grande empleador porque necesita el elemento humano para el cumplimiento de sus altos fines sociales; a él le corresponde la prestación de los más importantes servicios públicos; justicia, salud, seguridad, educación, etc., los que requieren grandes contingentes humanos. Más aún, en ciertos momentos por motivos de conveniencia social, el Estado puede verse obligado a promover política en pleno empleo dando al impulso dentro de los propios mecanismos de la administración, ocupando la mayor cantidad de personas no solo en la organización centralizada estatal propiamente, sino en los organismos descentralizados que hoy por hoy ocupan gran cantidad de personal.

Gradualmente, el Estado se ha visto inducido a entrar más directamente en el mercado de trabajo encargándose de aumentar la demanda de trabajo en el tiempo de para o desempleo creciente por medio de obras públicas y de otras maneras. Es una de las varias aplicaciones del intervencionismo del Estado tan en boga en estos tiempos modernos.

En cuanto a los elementos que son de la esencia del contrato de trabajo que señala el artículo 23 del C.S.T., a saber: la actividad personal del trabajador, la continuada subordinación o dependencia y el salario como retribución al servicio, también están presentes en el contrato de los trabajadores oficiales con la administración.

EL SALARIO, como retribución del servicio se determina en un principio, libremente por los contratantes, sea por convenio en cada caso particular o como consecuencia de una convención colectiva, ya que como vefamos atrás, los sindicatos de trabajadores oficiales pueden celebrar tales acuerdos. En todo caso se deben tener en cuenta

las normas sobre salario mínimo y nada obsta para que en muchos casos se pague también salario en especie (alojamiento, alimentación, vestuario, etc.).

Lo referente al trabajo suplementario o de horas extras se encuentra regulado por el Decreto 3181 de 1968, que autoriza tal pago a los trabajadores oficiales, liquidación que se hará conforme a las normas del C.S.T.

3-2. SUSPENSION DEL CONTRATO DE TRABAJO. La vinculación laboral con los trabajadores oficiales, se suspende en los términos del artículo 51 del C.S.T., especialmente por los motivos señalados en los numerales 1o., 3o., 4o., 5o. y 6o., de la mencionada disposición legal. No tiene cabida la causal de que trata el numeral 7o. del artículo en mención, puesto que los trabajadores oficiales no pueden declarar la huelga, más aún cuando se dá por sentado que sus labores están vinculadas a la prestación de importantes servicios públicos. Durante la suspención se producen los efectos de que trata el artículo 53 del C.S.T.

En cuanto a la ejecución y efectos del contrato de trabajo con los trabajadores oficiales, al igual que los que se celebran en el sector privado, han de celebrarse y ejecutarse de BUENA FE y por consiguiente, las partes quedan obligadas no sólo a lo que en ellos se expresa "sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la relación jurídica o que por la ley pertenecen a ella", según el artículo 55 del C.S.T.

Las partes contraen además, las obligaciones que en forma especifica se indiquen en el respectivo contrato según la naturaleza

de las funciones que el trabajador debe cumplir, así como de todas aquellas de que tratan los artículos 56 y siguientes del C.S.T., en lo pertinente, sin perder de vista los altos fines de interés público que van subreentendidos en una relación laboral de tal naturaleza con los organismos estatales. Creemos, por tanto, que a los trabajadores oficiales les son aplicables las disposiciones del capítulo 2o. de los decretos 2400 y 3074 de 1968 y el reglamentario 1950 de 1973 que debidamente complementados se integran en un todo, en los artículos que tratan de los deberes, derechos y prohibiciones de los empleados públicos, ya que ellos (los trabajadores oficiales) no les podrán ser ajenas obligaciones tales como las de respetar la Constitución, Leyes y Reglamentos; desempeñar con eficiencia, solicitud e imparcialidad los deberes de su cargo, obedecer y respetar a los superiores jerárquicos, etc., como lo señala el artículo 6o. de los decretos citados, la prohibición para intervenir en actividades de índole política y a todas aquellas a que se refieren los artículos 8o. y siguientes de las normas que hemos venido comentando, ya que también se hallan vinculadas a la gestión pública.

En igual forma, tienen derecho, a que se les apliquen los derechos que consagran los artículos 7o. y siguientes de los decretos mencionados y que sean compatibles con su condición de trabajadores oficiales. Como consecuencia de lo anterior consideramos que, en cuanto al régimen disciplinario, además de lo previsto en el respectivo contrato por violaciónes al reglamento (disposiciones legales, resoluciones, etc.), serán objeto de las sanciones previstas en el artículo 12 de los decretos mencionados que van desde la amonestación privada hasta la terminación del contrato (además de las causales de que trata el artículo 7o. del decreto 2351 de 1965).

3-3, TERMINACION DEL CONTRATO DE TRABAJO. Una vez cumplido el período de prueba, que también se puede estipular en el contrato de trabajo con los trabajadores oficiales, la relación contractual sólo puede terminar por las causales previstas en los artículos 6o., 7o. y 8o. del decreto 2351 de 1965 así como por violación de las normas legales, convencionales y reglamentarias (incumplimiento de los deberes y violación de las prohibiciones de que tratan los artículos 6o. y siguientes de los decretos 2400 y 3074 de 1968, y las del decreto reglamentario 1950 de 1973, como lo veíamos anteriormente). A estas causales debemos agregar el retiro forzoso que se produce al cumplir el trabajador los 65 años de edad, según lo dispone el artículo 31 del decreto 1848 de 1969, que lo hacen acreedor al trabajador oficial a una pensión de retiro por vejez equivalente al 20% de su último sueldo devengado y 2% más por cada año de servicio si no reune requisitos para disgrutar de la pensión de jubilación y carece además, de recursos para su congrua subsistencia.

Haciendo referencia a lo dispuesto en el artículo 8o. del decreto ley 2351 de 1965 sobre terminación unilateral del contrato sin justificación, en caso de que la ruptura del mismo se produzca en los términos allí previstos, habrá lugar al pago de la indemnización de perjuicios por el incumplimiento de lo pactado que corresponde al daño emergente y el lucro cesante. Así mismo habrá lugar al pago de la incemnización moratoria de que trata el artículo 65 del C.S.T., si a la terminación del contrato no se paga al trabajador los salarios y prestaciones debidos, salvo los casos de retención autorizados por la ley o convenidos por las partes, por lo cual es de conveniencia práctica estipular en los contratos de trabajo que celebren las entidades oficiales un término o plazo razonable parapagar las prestaciones que estén a su cargo, vacaciones, prima de navidad, auxilio de transporte,

subsidio familiar y la cesantía cuando este a cargo de las mismas entidades, ya que, por lo general de acuerdo con el decreto 3138 de 1968 tal prestación es de cargo del Fondo Nacional del Ahorro y la pensión de jubilación corre por cuenta de la Caja Nacional de Previsión y en casos excepcionales está a cargo de los organismos oficiales, ya que los trámites reglamentarios y fiscales hacen lenta la marcha de los respectivos reconocimientos. La parte final del artículo 65 del C.S.T. mencionado anteriormente, creemos que no rige para los trabajadores oficiales ya que el exámen médico de admisión lo practica generalmente una entidad de previsión (Caja Nacional de Previsión) a cuyo cargo están las prestaciones médico-asistenciales, y tales entidades no practican exámen médico al finalizar la relación laboral de los trabajadores oficiales.

Entendemos que ya no rige el término de noventa días para efectuar el pago de las obligaciones laborales a cargo de las entidades del orden nacional de que trata el decreto 797 de 1949 que modificó el artículo 52 del decreto 2127 de 1945 reglamentario de la ley 6a. del mismo año, como quiera que el artículo 6o. del decreto 1848 de 1969 dispone que el contrato de los trabajadores oficiales con la entidad, establecimiento público o empresa oficial correspondiente, se regirá por las normas legales que regulan la materia del C.S.T. y demás disposiciones que lo adicionan y reforman. Por tanto, el contrato de los trabajadores de las entidades del orden nacional, ya no rigen por las disposiciones de la ley 6o. de 1945 y el decreto 2127 del mismo año, normas que conservan su vigencia para los trabajadores oficiales de las entidades departamentales y municipales.

TRABAJADORES PARTICULARES

4.- TRABAJADORES PARTICULARES. Decíamos atrás que el trabajador particular es la persona natural que presta sus servicios a un patrono (persona natural o jurídica) del sector privado, bajo la subordinación o dependencia, a cambio de remuneración.

Dentro de la actividad económica de tipo capitalista en la que predomina la libre competencia en la producción de bienes y servicios, el motor que impulsa la empresa privada, es el afán de lucro que anima la iniciativa individual en la busqueda de ganancias. Así la empresa particular y la propiedad privada se constituyen en la espina dorsal del sistema democrático de gobierno que predomina en la mayoría de los países occidentales, o del bloque occidental como también se llama y del cual hace en forma muy modesta nuestro país colombiano. De esta circunstancia, la de constituír la base del sistema capitalista, ha derivado el punto de ataque del sistema abiertamente contrapuesto que propugna la socialización de los medios de producción, a fín de evitar la concentración de la riqueza producto de la acumulación de plusvalías o mayor valor de las mercancías del trabajo humano.

Esto revela hasta que punto la fuerza de trabajo puesta al servicio de la empresa particular es motivo de controversia y eso que el presente siglo es mucho lo que ha ganado en el terreno de las conquistas laborales, que procuran evitar los motivos de fricción entre los dos términos: el capital y el trabajo.

En ninguna otra zona de la actividad humana se hizo más patente aquello de que la humanidad progresa padeciendo y que las conquistas alcanzadas son la concreción más cierta de lo que alguien llamó la lucha por el derecho. Las normas laborales son la resultante de fuerzas contrapuestas, son el producto de la tenacidad y constancia, de la esforzada clase trabajadora que consciente de su misión en el proceso productivo ha buscado nivelar la balanza en la equitativa distribución de la riqueza.

Al morigerar los abusos del capitalista poseedor de los medios de producción, ha venido el derecho laboral a prestar la protección debida a la clase trabajadora, la más numerosa dentro del conglomerado social.

Sus normas se distingyen por su carácter protector y clasista siendo, además, de predominante estructuración de orden público, así lo pregonan los artículos 9o., 13o. y 14o. de nuestro estatuto laboral.

La manera de vincular la energía de trabajo al proceso de producción, se efectúa a través del acuerdo de voluntades, (acto o negocio jurídico), entre quienes necesitan la fuerza de trabajo (patrono) y quien necesita procurarse un salario para la subsistencia propia y de su familia. Se presenta así el contrato individual de trabajo como la fuente principal de las obligaciones entre patronos y trabajadores lo que determina que en torno del mencionado acto jurídico gira la ciencia del Derecho Laboral.

4-o. DEFINICION DE CONTRATO DE TRABAJO. Teniendo en cuenta lo anterior se hace necesario dar la noción de contrato de trabajo, comenzando por la definición que trae nuestro

Código de Trabajo, en su artículo 22 que al efecto dice:

1o. Contrato de Trabajo, es aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona, natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración.

2o. Quien presta el servicio es denomina trabajador, quien lo recibe y remunera, patrono y la remuneración, cualquiera que sea su forma, salario.

Esta definición es bastante clara y contiene en sí los elementos esenciales del contrato que desarrolla en forma explícita el artículo 23 del Código del Trabajo.

4-2. ELEMENTOS ESENCIALES DEL CONTRATO. Según el artículo 23 del C.S.T. 1o. Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurran estos tres elementos esenciales:

a) la actividad personal del trabajador, es decir realizada por sí mismo;

b) La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del patrono, que faculta a éste para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos; la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato; y,

c) Salario como retribución del servicio.

2o. Una vez reunidos los tres elementos de que trata este artículo, se entiende que existe contrato de trabajo y no deja de serlo

por razón del nombre que se le dé, ni de otras condiciones o modalidades que se le agreguen."

Se caracteriza el contrato de trabajo por ser:

a) CONSENSUAL, es decir que se perfecciona con el consentimiento de las partes, patrono y trabajador.

b) BILATERAL, las partes se obligan recíprocamente; el patrono se obliga a pagar el salario y el trabajador a prestar el servicio.

c) ONEROSOS, cada parte se grava en beneficio de la otra.

d) CONMUTATIVO, la contraprestación de las partes se miran como equivalentes.

e) DE TRACTO SUCESIVO, de las obligaciones que de él emanan se van cumpliendo paulatinamente en forma sucesiva y no instantánea y sus efectos se prolongan en el tiempo, así el trabajador va prestando sus servicios y el patrono periódicamente los remunere.

f) ES CONTRATO PRINCIPAL, puesto que subsiste por sí mismo sin necesidad de otro.

En lo que respecta a su naturaleza jurídica hay que concluír, que se trata de un contrato autónomo, ya que en distintas épocas se han sostenido teorías que luego se han abandonado acerca de su naturaleza, como la de que se trata de un contrato de arrendamiento (arrendamiento de trabajo o arrendamiento de servicios), teoría de reminiscencia romana y raigambre civilista; la de que se trata de una forma de compraventa, como una mercancía sujeta a las leyes de la oferta y la demanda, lo que nos recuerda el pensamiento de los economistas clásicos; y para otros que se trata de una forma de mandato. No se puede negar el carácter autónomo del contrato de trabajo con fisonomía propia que lo configura y delimita en forma precisa. El contrato de trabajo, como acto o negocio jurídico que es, produce determinados

efectos que se encuentran regulados en el estatuto laboral, señalando las obligaciones y derechos que incumben tanto al patrono como al trabajador. La principal obligación del patrono, es pagar el salario y cumplir con el pago de las prestaciones sociales que son de su cargo y brinder la necesaria protección y seguridad a sus trabajadores. Al trabajador, realizar personalmente la labor contratada, acatándo las ordenes e instrucciones del patrono o de sus representantes, guardándoles absoluta lealtad y cumplimiento los pactos convenidos.

Las modalidades del contrato, su ejecución, suspensión, revisión y terminación del mencionado contrato son otros tantos de los aspectos tratados en forma amplia en nuestras disposiciones laborales (artículo 37 y siguientes del C.S.T., artículo 55 y siguientes del mismo y lo referente a la terminación de que trata el decreto 2351 de 1955), normas que sería prolijo enumerar y comentar en un trabajo de limitación extensa como éste.

CAPITULO III

CAPITULO III

RELACIONES DE DERECHO COLECTIVO

A las disposiciones de Derecho Colectivo del Trabajo les corresponde regular lo atinente al Derecho de Asociación Profesional, el Fuero Sindical, lo referente a los Conflictos Colectivos de Trabajo y los remedios para darles fín (arreglo directo, conciliación y arbitraje), el Derecho de Huelga y así mismo las convenciones colectivas, Pactos y Contratos Sindicales.

La protección del Derecho de Asociación Profesional y el Derecho de huelga arranca desde la propia constitución Nacional que establece en su artículo 18 que "se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos . . .".

Consecuente con este Código del Trabajo en su artículo 12 estatuye que "el Estado Colombiano, garantiza los Derechos de asociación y huelga. . ." y así mismo el Código Penal impone sanciones al que impida materialmente o turbe una reunión o asociación lícita, o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes sobre sindicatos o huelga o use represalias con motivo de huelgas legítimas. Esto nos está indicando hasta qué punto merece especial protección y garantías los aspectos que nos ocupan y que trata en buena parte el código

Sustantivo del Trabajo, concretamente la segunda parte, desde el artículo 353 hasta el 484 del Estatuto Laboral.

Al efecto, el artículo 3o. del Código Sustantivo del Trabajo dispone que "el presente Código regula las relaciones de Derecho individual del Trabajo de carácter particular y la de Derecho Colectivo del trabajo oficiales y particulares". Por tanto, todo lo que tiene que ver con las asociaciones sindicales tanto de los trabajadores del sector privado, como las del sector público se regulan por las normas del Código Sustantivo del Trabajo, con las variaciones y demás modalidades como se verá enseguida.

1.- SINDICATO DE TRABAJADORES PARTICULARES. Los sindicatos de los trabajadores particulares debidamente constituídos de acuerdo con las previsiones legales tiene la prenitud de atribuciones entre las cuales las más importantes son celebrar convenciones colectivas y contratos sindicales, asesorar a sus asociados en la defensa de sus Derechos Laborales, adelantar la tramitación legal de los pliegos de peticiones, designar y autorizar a los afiliados que deban negociarlos y nombrar los conciliadores y arbitros a que haya lugar, así como declarar la huelga de acuerdo con los principios legales.

Decíamos anteriormente que el derecho de huelga se halla debidamente garanti-zado, salvo en los servicios públicos: "para éste 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.

Constituyen por tanto, servicios públicos, las siguientes actividades:

a) Las que se prestan en cualquiera de las ramas del poder público;

b) las de empresas de transporte por tierra, agua y aire, de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones;

c) Las de establecimientos sanitarios de toda clase, tales como hospitales y clínicas;

d) Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia;

e) Las de plantes de leche, plazas de mercado, mataderos, y de todos los organismos de distribución de éstos establecimientos, sean ellos oficiales o privados;

f) Las de explotación, elaboración y distribución de sal;

g) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando están destinados al abastecimiento normal de combustible del país, a juicio del grobierno".

Históricamente, el derecho de Huelga ha tenido el siguiente desarrollo:

En una primera etapa fué considerada como un delito, que debía ser castigado como tal. Y desde luego, como un uncumplimiento del Contrato de Trabajo.

Era mirada entonces, como un ilícito tanto desde el punto de vista penal como del civil.

En una segunda etapa, se suprimió el delito de huelga al eliminarse del Código Penal la descripción de huelga, esta palabra pasó a ocupar un segundo plano en el lenguaje de las normas jurídicas. Es

el período de la huelga como hecho . . . Dejó de ser un ilícito penal; pero se mantuvo como ilícito civil; aparece como un incumplimiento del contrato de trabajo.

En una tercera etapa, la huelga se consagra como un derecho, quien ejercita un derecho no puede ser sancionado ni penal, ni civilmente. Por consiguiente desaparece entonces, incluso el ilícito civil.

Esto significa que no hay incumplimiento del contrato, sino una simple interrupción lícita de las tareas, lo que en la práctica equivale a decir que la huelga se mira como una suspención del contrato y no como una ruptura.

Por fín en una cuarta etapa, se considera a la huelga como un derecho de una naturaleza especial que faculta a exigir la paralización de las labores de la fábrica, generando la obligación patronal de suspender las actividades de la empresa.

La huelga como tal "es la suspensión colectiva, temporal y pacífica del trabajo efectuado por los trabajadores de un establecimiento o empresa con fines económicos y profesionales propuestos a sus patronos" (artículo 429 del C.S.T.).

El derecho de asociación sindical se ha revelado como instrumento valioso de que se valen los trabajadores para el logro de sus aspiraciones no sólo en el terreno económico o profesional sino también en otros aspectos importantes de carácter cultural y social, por lo cual cada día son más poderosas las tendencias al constituír tales agrupaciones porque en ellas ven los trabajadores la salvaguardia de legítimos intereses.

2.- SINDICATO DE EMPLEADOS PUBLICOS Y TRABAJADORES OFICIALES. "El Derecho de asociación en sindicatos se extiende a los trabajadores del servicio oficial, con excepción de los miembros del Ejercicio Nacional y de los cuerpos o fuerzas de policía de cualquier orden, pero los sindicatos de empleados públicos tienen sólo las siguientes funciones:

a) Estudiar las características de la respectiva profesión y las condiciones de trabajo de sus asociados;

b) Asesorar a sus miembros en la defensa de sus derechos como empleados públicos, especialmente lo relacionado con la carrera administrativa;

c) Representar en juicio ante las autoridades los intereses económicos comunes o generales de los agremiados, o de la profesión respectiva;

d) Presentar a los respectivos jefes de la administración memoriales respetuosos que contengan solicitudes que interesen a todos sus afiliados en general o reclamos relativos al tratamiento de que haya sido objeto cualquiere ad éstos en particular, o sugestiones encaminadas a mejorar la organización administrativa a los métodos de trabajo;

e) Promover la educación técnica y general de sus miembros;

f) Presentar socorro a sus afiliados en caso de desocupación, enfermedad, invalidez o calamidad;

g) Promover la creación el fomento o subvención de cooperativas, cajas de ahorro, de préstamos, y de auxilios mutuos, escuelas, bibliotecas, institutos técnicos o habilitación profesional, oficinas de colocación, hospitales, campos de experimentación o deportes y demás organismos adecuados a los fines profesionales, culturales, de solidaridad y de previsión, o contemplados en los estatutos; y,

h) Adquirir a cualquier título y poseer los bienes inmuebles

que requieran para el ejercicio de sus actividades" (artículo 414 del C.S.T.).

Los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones, ni celebrar convenciones, si sus directivas gozan de fuero sindical, así como tampoco pueden declarar o hacer la huelga ya que sus actividades se hallan vinculadas necesariamente a la prestación de los más importantes servicios públicos.

Los sindicatos de trabajadores oficiales, en cambio tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos de trabajadores y sus pliegos de peticiones se tramitarán en los mismos términos que los demás aún cuando no puedan declarar o hacer huelga.

CAPITULO IV

ASPECTOS PROCESALES

En lo que respecta a la manera de hacer valer en juicio los derechos que emanen de la relación jurídica por razón del contrato de trabajo ya se trate de los trabajadores particulares u oficiales o de la vinculación legal y reglamentaria de los empleados públicos, diremos lo siguiente:

Las acciones que se desprendan de los derechos consagrados en el C.S.T. con que surjan directa o indirectamente del contrato de trabajo o de la relación de trabajo entre patronos y empleados particulares, se tramitan conforme a lo dispuesto en el Código procesal del trabajo (decreto ley 2158 de 1948).

Estas acciones prescriben en tres años como lo dispone el artículo 488 del C.S.T., prescripción que es interrumpe por el simple reclamo escrito del trabajador, por una sola vez, la cual principia a contarse de nuevo a partir del reclamo y por un lapso igual al señalado para la prescripción correspondiente, según lo dispuesto por el artículo 489 del mismo código tratándose de los empleados oficiales debe distinguir el tenor de lo dispuesto en los mismos viendo y especialmente lo previsto en el decreto 1848 de 1969, dos tipos de

CAPITULO IV

ASPECTOS PROCEDIMENTALES

En lo que respecta a la manera de hacer valer en juicio los derechos que emanan de la relación jurídica por razón del contrato de trabajo ya se trate de los trabajadores particulares u oficiales o de la vinculación legal y relgamentaria de los empleados públicos, diremos lo siguiente:

Las acciones que se desprenden de los derechos consagrados en el C.S.T. sea que surjan directa o indirectamente del contrato de trabajo o de la relación de trabajo entre patronos y empleados particulares, se tramitan conforme a lo dispuesto en el Código procesal del trabajo (decreto ley 2185 de 1948).

Tales acciones prescriben en tres años como lo dispone el artículo 488 del C.S.T., prescripción que se interrumpe por el simple reclamo escrito del trabajador, por una sola vez, la cual principia a contarse de nuevo a partir del reclamo y por un lapso igual al señalado para la prescripción correspondiente, según lo dispuesto por el artículo 489 del mismo código; tratándose de los empleados oficiales cabe distinguir al tenor de lo dispuesto en las normas vigentes y especialmente lo previsto en el decreto 1848 de 1969, dos tipos de

acciones, según se trate del titular del Derecho; si es un empleado público, vinculado a la administración pública nacional por una relación legal y reglamentaria, o un trabajador oficial vinculado por una relación de carácter contractual. Las acciones derivadas del contrato de trabajo son de conocimiento de los jueces de trabajo, una vez agotada la vía gubernativa, y los que se derivan de la relación de índole legal ante la jurisdicción contencioso administrativa, también una vez agotado el procedimiento gubernativo o administrativo correspondiente.

Por tanto presentada la solicitud respectiva con fundamento en la relación de trabajo derivada del contrato o de la vinculación legal y reglamentaria, así como sobre el reconocimiento de alguna de las prestaciones o derechos de que se tratan los decretos 3135 y 1848 de 1968 y 1969 respectivamente, bien puede suceder que la administración o la entidad de previsión respectivas pronuncien afirmativamente o negativamente sobre lo solicitado, es decir reconociendo ya sea en forma total o parcial, o no accediendo a lo pedido. En caso de la negación total o parcial, proceden por la vía gubernativa dentro de los cinco días siguientes a la notificación los recursos de reposición para ante el mismo funcionario que ha proferido la respectiva providencia para que se aclare, modifique o revoque; o el de apelación directamente o como subsidiario del de reposición ante el superior inmediato de aquel.

En el caso del silencio de la administración que se configura cuando presentada la solicitud o interpuesto el recurso, aquella no se pronuncia en uno u otro sentido, basta el transcurso de un mes desde la presentación para que se entienda agotada la vía gubernativa, siendo procedente entonces recurrir a la vía jurisdiccional corres-

pondiente (la de trabajo o la contencioso administrativa).

Una vez se firme la decisión administrativa, la entidad correspondiente dispondrá del término de 60 días para su cumplimiento, si en todo o en parte fuere favorable al interesado. Vencido dicho término sin que se haya cumplido la providencia, lo que se demostrará por el interesado mediante certificado expedido por el Jefe o Director de la entidad correspondiente, el juez podrá evocar el conocimiento del asunto.

Si el jefe o director se negare a expedir el certificado, el juez de conocimiento lo pedirá, a solicitud del interesado, señalándole un término no mayor de diez días.

Quiere decir lo anterior que la acción ejecutiva no se puede proponer sino una vez transcurrido el citado término de 60 días, dentro de los cuales la administración o la entidad de previsión respectiva han de dar cumplimiento a la providencia por la correspondiente entidad. El vencimiento de dicho término se acredita con el certificado expedido por el jefe o director de la entidad, sea que lo expida a petición del interesado o a petición del juez dentro del referido término de diez días a que se hizo mención anteriormente.

Las demandas se presentan ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa o Laboral, en su caso, derivadas de lo dispuesto en los citados decretos 3135 de 1968 y reglamentario 1848 de 1969, deberán notificarse personalmente al Gerente o Director de la entidad, establecimiento o empresa obligada a satisfacer la prestación de que se trate.

Las acciones que emanan de los derechos consagrados en los decretos 3135 y 1848, prescriben en tres años que comienzan a contarse a partir de la fecha en que se hizo exigible la respectiva obligación.

El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad, empresa obligada sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción pero sólo por un lapso igual. (artículo 102 del Decreto 1848 de 1969).

CAPITULO V

CAPITULO V

CONCLUSIONES

En el desarrollo del tema, se puede apreciar que actualmente existen en Colombia tres clases de trabajadores dependientes, cuya diferencia radica principalmente en relación al patrono, su vinculación y quien los remunera. De donde se desprenden muchas consecuencias jurídicas que pueden sintetizarse en las normas aplicables a las diferentes clases de trabajadores, en cuanto hacen relación a los aspectos individuales, colectivos y procedimentales, y por lo tanto en relación con la entidad ante la cual deben hacerse efectivas las acciones derivadas de la relación de trabajo.

Se puede afirmar que el trabajo data desde los comienzos de la humanidad aunque su estructuración en normas que lo reglamenten, sea reciente,

Haciendo un breve análisis del trabajo en el sector privado, podemos deducir de su evolución histórica que éste ha sido una lucha constante entre los términos de la relación Económica, Capital y Trabajo "dentro de un espíritu de coordinación y equilibrio social", por unos mismos fines, como lo estatuye el artículo lo. de nuestro estatuto laboral.

Así tenemos que en el siglo XIII existe la teoría que fundamenta la propiedad sobre el trabajo, la propiedad como recompensa del mismo.

Más adelante en Roma encontramos paralelamente el trabajo libre, el trabajo esclavo, al que le falta en sentido jurídico uno de los elementos característicos, ya que la actividad humana ha de desarrollarse en forma libre y conciente. Sinembargo, que en esta época se advierte una reacción con el reconocimiento en algunos casos del fruto de trabajo a los esclavos.

En la Edad Media, encontramos los siervos y señores, éstos dueños de las tierras y aquellos quienes cultiven para el beneficio de la casta dominante.

Del trabajo independiente, artesanal que se desarrolla en villas y ciudades, se deriva la manufactura, indicio de la producción capitalista que prepara el advenimiento de la revolución burguesa.

El advenimiento del maquinismo atrae hacia las fábricas multitud de trabajadores que con la oferta de mano de obra hacen del trabajo una mercancía sometida a las leyes de la oferta y la demanda. Es la producción capitalista en la que trabajaron obreros asalariados con abusos en la jornada, horarios, ocupación indiscriminada de mujeres y niños.

Ya finalizando el siglo XIX, se perfilan conquistas con metas ambiciosas que logran su consagración en el siglo XX con disminución en la jornada de trabajo, derecho de huelga, asociaciones sindicales y la seguridad social.

En el campo del sector público, podemos encontrar desde antiguos tiempos la existencia de servidores públicos, encargados de cobrar tributos, consejeros, auxiliares etc.

Vemos como en las monarquías orientales, también colaboraban ciertas personas en los asuntos públicos. Los servidores del Emperador o Rey, merecían su confianza ejercían autoridad y gozaban de algunos privilegios.

También en América el imperio Incaico y Azteca, tenían una organización bastante adelantada, escogían algunos servidores con base a su idoneidad.

En el occidente europeo, relevaron más la importancia de la función pública y aparecen funcionarios especializados para prestar importantes servicios.

Así hasta llegar a la moderna organización Estatal, en la que el Estado ve la necesidad de formar cuadros de funcionarios preparándolos y adiestrándolos para cumplir cada vez más eficientemente las funciones de la administración pública.

En Colombia encontramos estos servidores públicos denominados genéricamente empleados oficiales, y específicamente clasificados como empleados públicos y trabajadores oficiales después de una larga estructuración y evolución tanto en relación con su denominación, como en sus funciones; tenemos que unos se encuentran ligados a la administración mediante una situación legal y reglamentaria y los otros mediante un contrato de trabajo.

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECAS

En relación con los empleados públicos, encontramos que éstos pueden ser de libre nombramiento y remoción o de carrera administrativa.

La creación de una carrera para los empleos civiles de la rama ejecutiva que integran el servicio civil que suprima el concepto de que el vencedor político tiene derecho a alterar la administración pública, sustituyendo a todos los empleados por nuevos favoritos. La tragedia de cada transición en Colombia ha sido esa.

Crear una carrera respetable y seria de especialistas en el manejo de los negocios públicos, cuyos deberes no se alteren por cambios políticos y cuyo carácter no se envilezca por la sumisión doctrinaria a todas las situaciones.

La Carrera Administrativa se estableció como un sistema técnico de administración de personal para el estado, que en la selección de personal no reconoce motivos distintos al de sus méritos, virtudes, y talentos, ofrece a los colombianos igualdad de oportunidades y garantías de estabilidad y progreso en el trabajo, también en base a sus méritos y eficiencia; conceptos que han sido permanentes a través de las diferentes reformas que ha sufrido la estructura legal sobre el sistema de carrera administrativa.

Carrera administrativa recomendable y aceptable ya que en todos los tiempos los dirigentes de una colectividad tienen las funciones de prestar servicios a la misma, para lo cual necesitan seleccionar y capacitar los funcionarios que han de atender la prestación directa de los servicios.

Estos problemas han hecho que el Estado moderno le dé la importancia que merece a la administración de personal dentro de la

organización gubernamental, aún los países menos desarrollados y a pesar de que se tengan limitaciones en ciertos aspectos, tales como la existencia de la influencia política, recomendaciones personales de amistad, falta de técnica en el manejo de los asuntos estatales, excesiva movilidad de los empleos ocacionada por los cambios políticos falta de capacitación de los funcionarios públicos; desmejorando la prestación de un eficiente servicio en la comunidad.

Colombia presenta al igual que muchos países subdesarrollados los vicios antes mencionados en su estructura administrativa que los trata de eliminar con la implantación de la carrera administrativa.

Lo anterior determina la importancia que tiene para el Estado la acción de montar una buena maquinaria administrativa, técnicamente organizada de tal manera que de ella se desprenda la suerte del progreso o desarrollo económico nacional.

Todo lo anterior se puede estructurar en el siguiente cuadro sinóptico comparativo:

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

CODIGO DEL TRABAJO

LEGISLACION ECONOMICA

BOGOTA 1975

DERECHO DEL TRABAJO

GUILLERMO GONZALEZ CHARRY

EDITORIAL TEMIS - BOGOTA

DERECHO DEL TRABAJO (TOMO I)

GUILLERMO CANACHO HENRIQUEZ

EDITORIAL TEMIS - BOGOTA

RESUMEN LABORAL COLOMBIANO

TITO LIVIO CALDAS - FRANCISCO YESID TRIANA

LEGISLACION ECONOMICA - BOGOTA

ESTATUTO DEL EMPLEADO OFICIAL

DECRETO 3135 DE 1968 Y DECRETO REGLAMENTARIO 1848 DE1969

COPILACION DEL SERVICIO CIVIL

EMPLEADO PUBLICO

DECRETOS 2400 Y 3074 DE 1968

DECRETO REGLAMENTARIO 1950 DE 1973

DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL

JAIME VIDAL PERDOMO

EDITORIAL TEMIS - BOGOTA

DERECHO ADMINISTRATIVO

EUSTORCIO SABRIA

EDITORIAL TEMIS - BOGOTA

MANUAL DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL

PEDRO PATRON FAURA

INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA

PEDRO MUÑOZ AMATO

CONFERENCIAS DE "REGIMEN LABORAL DEL SERVIDOR PUBLICO"

DR. EUCLIDES LONDOÑO C.

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

CONFERENCIAS DE "ADMINISTRATIVO LABORAL"

DR. HERNANDO HERRERA VERGARA

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

CONSTITUCION NACIONAL

EDITORIAL TEMIS - BOGOTA

CONFERENCIAS DE "DERECHO INDIVIDUAL DEL TRABAJO"

DR. FRANCO IDARRAGA

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

CONFERENCIAS DE "PRACTICA DE NEGOCIACION COLECTIVA"

DR. LUIS VINICIO JIMENEZ

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

CONFERENCIAS DE "DERECHO COLECTIVO".

DR. JOSE GREGORIO DIAZ C.

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

EMPLEADOS OFICIALES

EMPLEADOS PUBLICOS

Patrono: El Estado, directamente o a través de entidades descentralizadas.

Ligado: Por una situación legal y reglamentaria.

Puede ser de libre nombramiento y remoción (empleos que serán provistos por nombramiento ordinario); o de Carrera Administrativa mediante el sistema de mérito (empleos que se proveerán en periodo de prueba o provisional).

Cuando no sea posible proveer un empleo de carrera con personal seleccionado por el sistema de mérito podrá proveerse mediante nombramiento provisional (el cual no podrá exceder de cuatro meses, al vencimiento de los cuales si el titular no ha sido seleccionado se produce vacante definitiva y el empleado quedará retirado del servicio).

Relaciones de Derecho Individual

- Decreto 2340 de 1944, artículo 14o.
- Decreto 2127 de 1945, artículo 4o., estableció que el régimen jurídico aplicable a estos trabajadores de la administración, se haría por medio de leyes especiales
- Decretos 3074 y 2400 de 1968, y
- Decreto Reglamentario 1950 de 1973, sobre la administración de personal civil que presta sus servicios en empleos de la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo nacional.

Relaciones de Derecho Colectivo

Aplicación del Derecho Colectivo

- *Código Sustantivo del Trabajo, regula las relaciones de Derecho Colectivo*
- *Tienen derecho a asociarse en organizaciones sindicales*
- Sólo pueden presentar simples memoriales respetuosos, *que no son obligatorios* para la administración

No les es permitido:

- Presentar pliegos de peticiones tendientes a celebrar comunicaciones colectivas
- Declarar la huelga y por lo tanto no pueden llegar a: arreglo directo, conciliación o Tribunal de Arbitramento

Aspecto Procedimental

Las acciones derivadas de la relación legal y reglamentaria, son de conocimiento de la jurisdicción Contencioso-Administrativa, una vez agotada la vía gubernativa o administrativa correspondiente.

TRABAJADORES OFIC.

Patrono: El Estado, en cualquiera de sus formas centralizada o descentralizada

Ligado: Por Contrato de Trabajo

Relaciones de Derecho Individual

- Ley 6a. de 1945
- Decreto Reglamentario 2127 de 1945
- Decreto 797 de 1949 (que modifica el anterior)
- Decreto 3135 de 1968, y
- Decreto Reglamentario 1848 de 1969

Relaciones de Derecho Colectivo

Aplicación del Derecho Colectivo

- El Código Sustantivo del Trabajo, regula las relaciones de Derecho Colectivo
- Tienen derecho a asociarse en organizaciones sindicales
- *Pueden presentar pliegos de peticiones tendientes a celebrar convenciones colectivas de trabajo*
- *Deben iniciar la convención colectiva con:* arreglo directo, conciliación, *tribunal de arbitramento obligatorio*

No les es permitido: Declarar la huelga

Aspecto Procedimental

Las acciones derivadas del contrato de trabajo, son de conocimiento de los jueces del trabajo, una vez agotada la vía gubernativa o administrativa correspondiente.

TRABAJADORES PARTICULARES

C. S. T.

Patrono: Particular; persona natural o jurídica de carácter privado

Ligado: Por contrato de trabajo

Relaciones de Derecho Individual

Se regulan a través del Codigo Sustantivo del Trabajo

(Decretos 2663 y 3743 de 1950).

Aplicación del Derecho Colectivo

- Código Sustantivo del Trabajo, regula las relaciones de Derecho Colectivo
- Tienen derecho a asociarse en organizaciones sindicales
- Pueden presentar pliegos de peticiones, tendientes a celebrar convenciones colectivas
- Tienen derecho a declarar la huelga, previo agotamiento de las etapas de arreglo directo y conciliación
- Pueden convocar un tribunal de arbitramento voluntario u obligatorio

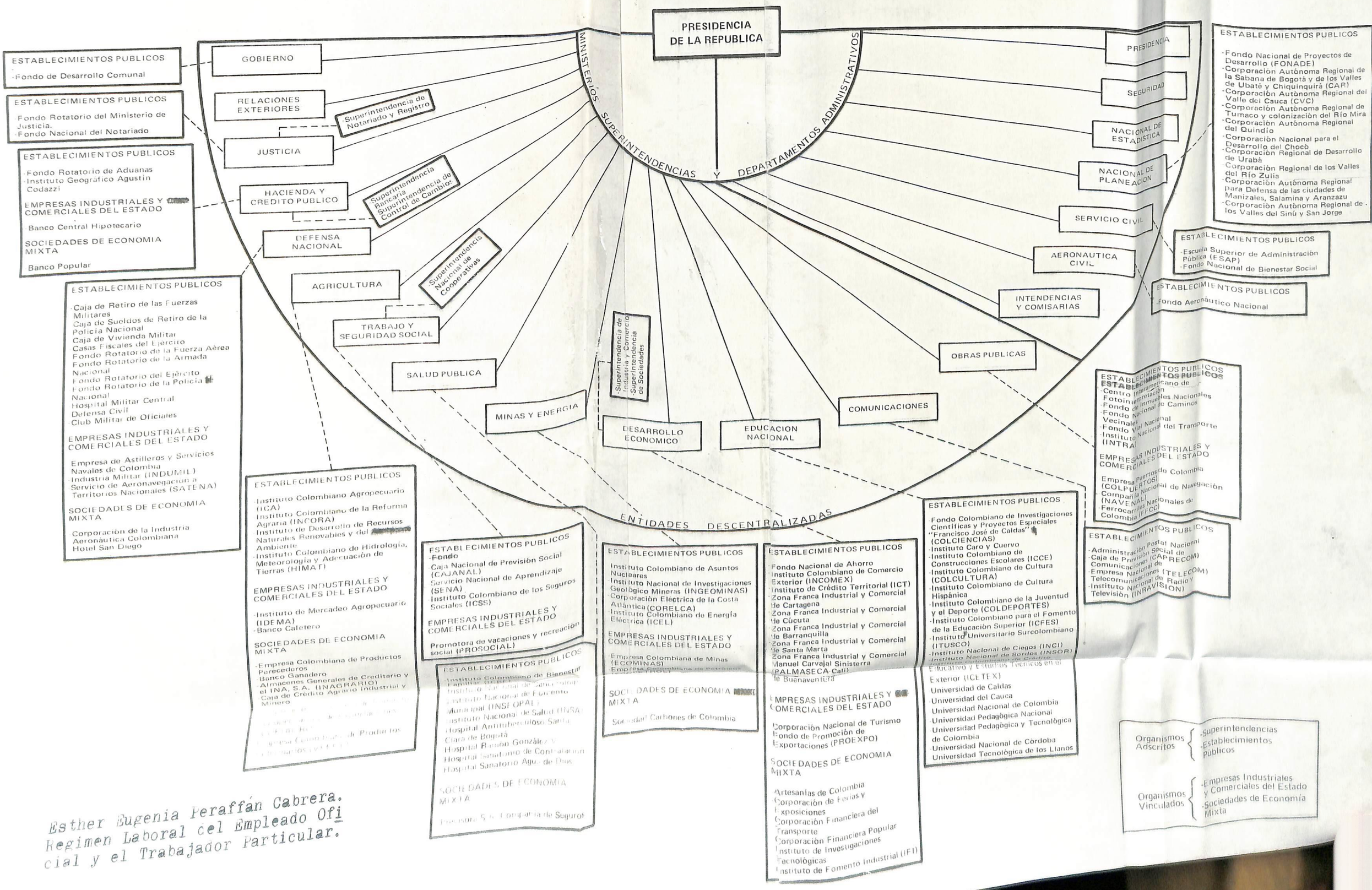
Aspecto Procedimental

Las acciones que se desprenden de los derechos consagrados en el Codigo Sustantivo del Trabajo, se tramitan conforme lo dispuesto por el Código de Procedimiento del Trabajo (decreto ley 2158 de 19[illegible]).

Tales acciones prescriben en tres años, (artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo) [illegible] contarse de nuevo por un lapso igual [illegible] Sustantivo del Trabajo)

REPUBLICA DE COLOMBIA

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO
-NIVEL NACIONAL-
(ENTIDADES ADSCRITAS Y VINCULADAS)



Esther Eugenia Peraffán Cabrera.
Regimen Laboral cel Empleado Ofi
cial y el Trabajador Particular.