ESTRUCTURA DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y SU PROBLEMATICA EN LA PRAXIS

LUIS ALFONSO ENRIQUEZ B.

Tesis de Grado para optar el título de
ABOGADO

Dr. FRANCISCO DELGADO MAYA
Presidente de Tesis

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO
PASTO, 1.984

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION
PROCESOS TECNICOS

ESTRUCTURA DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y SU PROBLEMATICA EN LA PRAXIS

LUIS ALFONSO ENRIQUEZ B.

Tesis de Grado para optar el título de
ABOGADO

Dr. FRANCISCO DELGADO MAYA
Presidente de Tesis

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO
PASTO, 1.984

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION
PROCESOS TECNICOS

ESTRUCTURA DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y SU PROBLEMATICA EN LA PRAXIS

LUIS ALFONSO ENRIQUEZ B.

Tesis de Grado para optar el título de
ABOGADO

Dr. FRANCISCO DELGADO MAYA
Presidente de Tesis

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO
PASTO, 1.984

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION
PROCESOS TECNICOS

Nota de Aceptación

_____

_____

_____

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

_____

Presidente del Jurado

_____

Jurado

_____

Jurado

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION
No. 25701
Ej. 1
Valor $ 3000.00
Vol.
Fecha 91-16-11
Doc. X
Fac. Derecho
Canje
Libreria Sel. Cuell
Costo

AN
T
D342.068
E59
Ej.1

AGRADECIMIENTOS

A los Drs. FRANCO SALAZAR BUCHELI

JOSE FELIX JURADO V.

NILTON MACHADO G.

HECTOR ORDOÑEZ D.

JORGE ORDOÑEZ O.

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

Acuerdo 074 de 1.983.

32570

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION

No. 32570 Ej 1
Valor $ 3000.00 Vol.
Fecha 11-16-85 Don X
Fac. Derecho Canje
Librería El autor Comp.

AGRADECIMIENTOS

A los Drs. FRANCO SALAZAR BUCHELI

JOSE FELIX JURADO V.

MILTON MACHADO G.

HECTOR ORDOÑEZ D.

JORGE ORDOÑEZ O.

CONTENIDO

DEDICATORIA

A mi "MAMA NICHE"

Esposa

Hijos

Amigos

INTRODUCCION

1. CONSIDERACIONES GENERALES

1.1 Concepto.

1.2 Naturaleza.

1.3 Principios.

1.4 Constitucionalidad de las normas sobre la Carrera Administrativa.

2. ANTECEDENTES HISTORICOS

2.1 La Constitución de 1.886.

2.2 La Ley 165 de 1.938.

2.3 La Reforma Constitucional Plebiscitaria de 1.957.

2.4 El Desarrollo de la Reforma.

2.5 El Decreto 1732 de 1.960.

2.6 La Reforma Administrativa de 1.968

2.7 El Decreto Reglamentario 1950 de 1.973.

2.7.1 La Convocatoria.

2.7.2 El reclutamiento.

2.7.3 Pruebas.

Pág.

1

7

8

8

9

11

20

20

21

22

24

25

27

27

28

29

30

CONTENIDO

		Pág.
INTRODUCCION		1
1.	CONSIDERACIONES GENERALES	7
1.1	Concepto.	8
1.2	Naturaleza.	8
1.3	Principios.	9
1.4	Constitucionalidad de las normas sobre la Carrera Administrativa.	11
2.	ANTECEDENTES HISTORICOS	20
2.1	La Constitución de 1.886.	20
2.2	La Ley 165 de 1.938.	21
2.3	La Reforma Constitucional Plebiscitaria de 1.957.	22
2.4	El Desarrollo de la Reforma.	24
2.5	El Decreto 1732 de 1.960.	25
2.6	La Reforma Administrativa de 1.968	27
2.7	El Decreto Reglamentario 1950 de 1.973.	27
2.7.1	La Convocatoria.	28
2.7.2	El reclutamiento.	29
2.7.3	Pruebas.	30

132572

Página

2.7.4	La lista de elegibles.	30
2.7.5	Período de prueba.	30
2.7.6	El escalafonamiento.	31
2.7.7	Clases de concurso.	31
2.8	El Decreto 2132 de 1.976.	31
2.9	Vigencia de la Carrera Administrativa.	34
2.10	Proyecto de Ley No. 27 de 1.983.	35
2.10.1	Características del Proyecto de Ley.	36
3.	ORGANISMOS PUBLICOS Y EL SERVICIO CIVIL.	39
3.1	El Congreso Nacional.	39
3.2	El Presidente de la República.	40
3.3	La Rama Jurisdiccional.	41
3.4	El Departamento Administrativo de Servicio Civil (DASC).	42
3.5	El Consejo Superior del Servicio Civil.	42
3.6	Los Jefes Superiores de la Administración.	44
3.7	Las comisiones de personal.	44
3.8	La Escuela Superior de Administración Pública.	45
3.9	La vinculación con la Administración Pública.	45
3.9.1	La modalidad estatutaria.	45
3.9.2	La modalidad contractual laboral.	45
3.9.3	Los Auxiliares de la Administración.	46
3.9.4	Los funcionarios de la Seguridad Social.	46

Página

3.10	Noción de empleo.	46
3.10.1	Nivel Directivo.	47
3.10.2	Nivel Asesor.	47
3.10.3	Nivel Ejecutivo.	47
3.10.4	Nivel Profesional.	48
3.10.5	Nivel técnico.	48
3.10.6	Nivel Administrativo.	48
3.10.7	Nivel Operativo.	49
3.11	El Salario en el sector público.	49
3.12	La Jornada de Trabajo.	49
3.13	Requisitos para el ingreso a la Administración Pública.	50
3.13.1	Exigencias genéricas.	51
3.13.2	Exigencias específicas.	52
3.14	Provisión de empleos.	53
3.14.1	Ordinarios o de libre nombramiento y remoción.	55
3.14.2	Empleos de Carrera.	55
3.15	Régimen disciplinario.	55
3.15.1	Las sanciones disciplinarias.	55
3.15.2	Potestad sancionadora.	56
3.15.3	Prescripción de la acción disciplinaria.	57
3.15.4	Del procedimiento disciplinario.	57
3.15.5	Los recursos.	59
3.16	La ética en el Servicio Oficial.	59

		Página
3.16.1	Deberes de los funcionarios estatales.	59
3.16.2	Prohibiciones.	61
3.16.3	Derechos de los empleados del Servicio Civil.	63
3.16.4	El Obumdsmen.	64
3.17	El retiro de la función pública.	64
4.	DIAGNOSTICO.	67
4.1	La paridad política.	67
4.2	La Carrera Administrativa y la repartición adecuada y equitativa instituída por el Art. 120 Inciso 2o. del parágrafo 1o. C.N.	69
4.3	La teórica normatividad de la Carrera Administrativa.	71
4.4	La Carrera Administrativa frente a los empleados públicos actuales.	77
4.5	El Estado como el mayor empleador.	79
4.6	Ley actual sobre la Carrera Administrativa.	81
4.7	El Clientelismo.	88
4.8	Vigencia de los partidos, exclusividad a través de las cargos públicos.	91
4.9	Asimilación o confusión de gobierno y Administración.	92
4.10	La difícil implantación de la Carrera Administrativa en Colombia.	93

INTRODUCCION

La nueva estructura del Estado, constituye sin lugar a dudas, una de las características más sobresalientes de la época contemporánea y los servicios y funciones a cargo del mismo, dependen de la claridad con que se establezcan los objetivos administrativos los cuales se conjugan armoniosamente con los diferentes recursos, las adecuadas estructuras organizadas, la dotación para la administración y con ágiles y funcionales procedimientos.

Los anteriores esfuerzos los realizan las personas, ya que son ellas quienes determinan y trazan el diseño de la morfología estatal, quienes eligen las metas administrativas beneficiosas, fijan los medios idóneos para alcanzarlas y quienes también llevan a la práctica y a logros concretos la función pública. Es por eso que el Estado, para atender sus funciones, además de los recursos financieros, de dotación, estructurales, procedimentales, etc., necesita vincular a su servicio, personas naturales para que las desempeñen. A medida que aumenta la capacidad de intervención del Estado, se hace necesario aumentar los equipos humanos que trabajen a su servicio. Hoy día el Gobierno aparece como el principal empleador, y dada la variedad de sus actividades, recluta personal de muy distintas profesiones y

niveles.

En los últimos tiempos ha existido una creciente preocupación por la racionalización del trabajo del Estado; concebido como una gran empresa al servicio del bien común. El Estado ha venido asimilando nuevas técnicas de distribución de trabajo y aceleración de procedimientos que le permitan una acción eficaz, para que la administración resulte más armónica, eficiente y mejor atendidos los gobernados.

Existen algunos críticos que afirman que no es posible obtener un óptimo rendimiento de las personas al servicio de una organización, sino cuando se garantiza que quienes ingresan a su servicio, reunan las mejores condiciones personales, posean un alto grado de motivación y sean objeto de continuos procesos de perfeccionamiento, lo cual se conseguiría mediante el establecimiento de sistemas técnicos de selección, y de la implantación de programas permanentes de capacitación.

Entratándose de nuestra organización político-administrativa, esta se encuentra absorbida por el predominio político, con lo cual se menoscaba el interés colectivo. Los funcionarios se ven dominados en su diario discurrir, por la discrecionalidad de nombrar y remover a sus subalternos, tarea que se realiza en distintos niveles, surgiendo el fenómeno de la apatía por las cosas de la administración pública. El derecho disciplinario es una entelequia más; el poder se nivela o transfiere del superior al inferior, el cumplimiento del de-

ber no constituye obligación moral, y la investidura del funcionario público es solamente aparato de exhibición y vanidad.

Las desviaciones y extralimitaciones se fundamentan, en la ausencia de los principios éticos, en la falta de firmeza, reflejo de un medio social carente de valores, materialista y pragmático.

El ejercicio de la Administración Pública exige condiciones morales y personales tan arraigadas que no pueden estar sometidas a las mudables y cambiantes situaciones que imponen el medio en que se desarrollan, por meros caprichos y persecuciones. El sistema democrático requiere el concurso de hombres probos que, en su diario discurrir, impriman un sello de rectitud a sus actuaciones y comportamientos.

Estas circunstancias sugieren la necesidad de selección, estabilidad, mediante la fijación de calidades, méritos y la existencia de un régimen disciplinario que permita conformar un equipo humano para la atención que debe prodigarse al estudio de la función pública. Pensamientos éstos que comenzaron a gestarse en 1.886, cuando el Presidente de la República de Colombia, Dr. Rafael Núñez, obtuvo la expedición de la Constitución Política. Desde aquella época histórica, se tenía la intención de buscar que la Administración Pública, fuera un cuerpo tecnificado al margen del Art. 62, mediante el cual se faculta a la ley determinar la responsabilidad, calidades y antecedentes de los funcionarios para el desempeño de ciertos empleos y las condiciones de ascenso y jubilación.

En el año 1.938, durante la presidencia del Dr. Eduardo Santos, se expide la Ley 165, como primer canon legal que estatuye la CARRERA ADMINISTRATIVA, para todos los servidores públicos que prestarán servicios de carácter permanente en el sector oficial, excluyendo de ella solo a los empleados que ejerzan jurisdicción y autoridad, a los agentes del Presidente de la República o de los gobernadores y, como regla general, a todos aquellos funcionarios cuyos cargos tuvieran una significación esencialmente política o se rigieran por preceptos especiales.

Diversas han sido las leyes, decretos y proyectos que acogen la estructuración de la función pública. Este contexto jurídico, que sobrepasa los cuarenta y cinco años (1.938-1.984), nos muestra que las preclara intención de los gobiernos para lograr la implantación de la CARRERA ADMINISTRATIVA; en defensa de un sistema técnico de administración de personal al servicio del Estado, lo cual, mediante la selección de los mismos, no reconoce otra cosa que los méritos, virtudes y talentos, ha sido un rotundo fracaso, puesto que no ha cumplido con los objetivos para los cuales fue creada. Tanto el Legislador como el Ejecutivo, olvidaron que al encontrarse el personal de la Administración Pública sujetos a la paridad política o a la participación adecuada y equitativa, ello prepondería al clientelismo, a la burocracia y a la deshonestidad.

La politiquería, el padrinazgo, el tráfico de influencia, son las estructuras más sólidas que fortifican día a día el clientelismo.

Los partidos, los grupos, los políticos, sin excepción son clientelistas, porque la masa popular así lo exige. Los activistas, como los dirigentes de la contienda electoral, dedican sus esfuerzos a una finalidad concreta: Conseguir para sí o para alguno de sus allegados, un cargo en el escaño de la burocracia oficial; los segundos para poder disfrutar del botín burocrático y mantener a sus electores bajo su dependencia y servilismo.

La CARRERA ADMINISTRATIVA es un conjunto de normas jurídicas, que persiguen unos propósitos indiscutiblemente sanos, convenientes y equitativos. Es cierto que las disposiciones sobre la CARRERA, constan en textos legales, pero en la práctica, tal constitucional reglamentación no obra. Las intrigas políticas la han hecho inoperante, endeble.

Este canon constitucional, ha tenido y tiene la ingerencia de salvar la vida del Estado y rescatar la vida política, mediante la neutralización partidista de la burocracia, pero la ensañada ambición de canjear empleos por votos y las mercedes burocráticas, se oponen a esta justa necesidad de la República.

Cuando las luchas ideológicas permanecen en el bajo fondo, donde se combate ciegamente por el poder, la corrupción invade las inteligencias, obligando a los hombres sustantivos de frágil voluntad a seguir sumisos esa travesía carente de significado y de gloria.

Este desmedro que pone al vaivén de las circunstancias políticas a

los empleados públicos desmoronando su estabilidad laboral, me dio pie para realizar mi investigación sobre la ESTRUCTURA DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y SU PROBLEMATICA EN LA PRAXIS, no sin antes recapacitar en las siguientes preguntas: De qué sirve que un funcionario sea competente, si no tiene la seguridad de permanecer en el empleo?. Ni cómo puede ser competente si no se le escoge por su propio valor, sino por razones de parentesco, o de favoritismo?.

Reconozco que la CARRERA ADMINISTRATIVA es la salvación del Estado, para que no sea una farsa nuestra democracia, pero dadas las circunstancias que he invocado, su implantación será difícil. Si optamos por el optimismo, debemos de pensar en un cambio de sistema.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

En el mundo moderno la vida de los individuos está, en buena parte, subordinada a la reglamentación estatal; el Estado aparece por todas partes autorizando, expidiendo normas, prohibiendo o auspiciando las actividades de los ciudadanos, y esta intervención se realiza principalmente por medio de la rama administrativa, la cual se vincula íntimamente con el Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo y otras disciplinas, con un solo objeto: La organización y la actividad del Estado, y un solo pensamiento: El servicio a los gobernados.

La intervención del Estado tiene origen jurídico en las leyes, pues ellas representan un compendio de derechos y libertades ciudadanas cuya custodia ha confiado la Constitución al Congreso, como consecuencia de su principal condición democrática. La labor del órgano legislativo se reduce a la normación o creación de ordenamientos jurídicos, los cuales son aplicados por la rama administrativa a la vida diaria de los gobernados.

Para cumplir con la multitud de servicios que están hoy a cargo del Estado moderno, éste ha venido asimilando las nuevas técnicas de distribución de trabajo y aceleración de procedimientos que le per-

mán una acción eficaz, mediante su estructura gubernamental, denominada Administración Pública.

En Colombia, varias legislaciones han tratado de implantar una organización administrativa con el fin de que los servidores estatales obtengan una estabilidad en sus cargos; un ascenso por sus méritos y capacidades y una oportunidad democrática para quienes desean vincularse al Servicio Civil. Este contexto jurídico, vértebra fundamental de la eficiencia administrativa que establece normas técnicas, coherentes y modernas, en favor de los servidores del Estado, se las ha denominado "LA CARRERA ADMINISTRATIVA".

1.1 CONCEPTO

"La CARRERA ADMINISTRATIVA, es un sistema de administración de personal que tiene por objeto mejorar la eficiencia de la administración y ofrecer a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la estabilidad en sus empleos y la posibilidad de ascenso". Art. 40 Dto. 2400/68.

1.2 NATURALEZA

El país ha tenido conciencia de la necesidad de establecer una sólida CARRERA ADMINISTRATIVA, que sustraiga los puestos públicos de los vaivenes electorales y del control o manipulación del clientelismo, uno de los vicios superlativos de las costumbres políticas colombianas.

Una fórmula de esta naturaleza, además de permitir la implantación de procesos técnicos de selección de personal, de mejoramiento y motivación de éstos, como también la reestructuración de un sistema de ascensos, librará al servidor estatal de la zozobra que solía producirle el ver que su estabilidad se desmoronaba en el ciclón de las circunstancias políticas, y permitirá que, al existir tal inamobilidad, su experiencia adquirida sea fundamento para puestos superiores.

Es propósito general mejorar la capacidad del equipo servidor del Estado, empleando sistemas que procuren un mejor rendimiento del funcionario público y eleven su condición intelectual.

1.3 PRINCIPIOS.

La legislación sobre la CARRERA ADMINISTRATIVA, es relativamente reciente. El mérito, como principio para el ascenso a los empleos públicos y la actitud para ocupar el cargo, tuvieron su principio en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano en 1.889, producto de la revolución burguesa en Francia. Pero en Colombia, los esfuerzos legales para administrar más técnicamente a los servidores públicos, se remonta al año 1.938, fecha en la que se expide la Ley 165, es decir ciento diecinueve años después de establecida la República.

La normatividad inicial otorgaba al empleado de carrera el derecho a no ser removido del empleo, sino por faltas a los deberes y me-

diante especial procedimiento; el derecho de ascenso, por mérito y competencia. Igualmente se estatuyó especiales prestaciones sociales para los funcionarios de dicho sistema. Así mismo se fijaron unos requisitos mínimos para el ingreso a la función pública, tales como: ser colombiano, estar a paz y salvo con el tesoro nacional, haber cumplido con los deberes militares, no tener enfermedades contagiosas y someterse a un período de prueba que en ningún caso podría pasar de un año.

Dentro de este ordenamiento jurídico, que establece los parámetros generales de la Carrera Administrativa y que se encuentran consignados en el Decreto 1050/73 tenemos:

a. El mérito para el ingreso.

b. La permanencia en el cargo, por calificación de servicios.

c. El ingreso a la Carrera Administrativa, queda confirmado, cuando esté inscrito en el escalafón.

d. La filiación política de la persona o consideraciones de otra índole, no podrán tener injerencia en este campo.

Bajo estos lineamientos generales se ha buscado tecnificar la administración pública, con el fin de encontrar los instrumentos básicos para despolitizar la burocracia en nuestro país.

La falta de una conciencia nacional y de valor para desafiar el clien-

telismo ha permitido que en los estrados superiores de los partidos, no estén los mejores, sino los más hábiles y expertos maquinistas especializados en la conquista y consecución del botín burocrático.

1.4 CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS SOBRE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.

La Constitución o sea el Código Politico promulgado por el pueblo a través de sus representantes o por la vía directa del plebiscito, es la columna vertebral de la organización estatal. En ella y a través de los Arts. 62 y 76, Numeral 10, se ha otorgado la facultad para dictar el régimen normativo sobre la CARRERA ADMINISTRATIVA en Colombia. Esta facultad, está intimamente relacionada con la atribución que también tiene el Congreso, desde el plebiscito del 1o. de Diciembre de 1.957, donde se eleva a canon constitucional dicha carrera, disponiéndose que el Presidente de la República, los gobernadores, los alcaldes y en general, todos los funcionarios que tengan la facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podrán ejercerlas sino dentro de las normas que expida el Congreso para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antiguedad y de jubilación, retiro o despido. (Art. 5o. del Plebiscito).

Con base en esta normatividad constitucional se expide la Ley 19 de 1.958, que dispuso la reforma y adición de la Ley 165 de 1.938 y con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo por esta ley, se expidió el Decreto 1732 de 1.960, orgánico de la

CARRERA ADMINISTRATIVA, siguiendo los parámetros de la reforma plebiscitaria, la cual en sus Arts. 5o, 6o. y 7o., había señalado el sendero para el manejo de personal y defiriendo a la Ley, la regulación de las condiciones de acceso al servicio público, ascensos y retiro por jubilación o despido.

Facultado el Gobierno por la Ley 65 de 1.967 expidió los Decretos 2400 y 3074 de 1.968, que prácticamente constituyeron en su totalidad el Decreto 1732 de 1.960, manteniéndose los rasgos característicos de la CARRERA ADMINISTRATIVA, en cuanto a ingreso, estabilidad, ascenso, exclusión, régimen disciplinario, etc. El Decreto 1950 de 1.973 reglamentó las citadas disposiciones, las cuales constituyen en nuestros días el estatuto que fija el régimen de administración de personal de los funcionarios al servicio del Estado y la CARRERA ADMINISTRATIVA.

El Art. 120 Numeral 2o, de la C.N., consagra la facultad presidencial de dar participación adecuada y equitativa al partido vencido que le siga en votos, limitando su competencia a aquellos empleados políticos y no a los empleados administrativos. El mismo espíritu se estableció en el Constituyente de 1.886, donde se encausa la distinción entre "AGENTES O FUNCIONARIOS PUBLICOS POLITICOS" y "EMPLEADOS ADMINISTRATIVOS". Es decir que la limitante radica en establecer que los funcionarios públicos, unos son de LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION y otros de Carrera.

Para mayor claridad sobre lo establecido en el Artículo 120 Parágrafo 1o. y 2o. de la C.N. haré algunas apreciaciones al respecto, puesto que esta norma ha sido controvertida por algunos eruditos en la materia, donde se ha manifestado la inconstitucionalidad de la CARRERA ADMINISTRATIVA.

El Mandato Constitucional establece: "Corresponde al Presidente de la República como jefe de Estado y suprema autoridad administrativa: 1o. Nombrar y separar libremente los Ministros del Despacho, los Jefes del Departamento Administrativos y los Directores o Gerentes de los establecimientos públicos nacionales.- Parágrafo.- Los Ministros del Despacho serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, pero la paridad de los partidos conservador y liberal en los ministerios, las gobernaciones, alcaldías y los demás cargos de la Administración que no pertenezcan a la CARRERA ADMINISTRATIVA se mantendrán hasta el 7 de Agosto de 1.978".

Hasta esta parte entendemos con claridad la distribución de los dos sectores en que se encuentran divididos los servidores del Estado: Uno formado por los cargos de LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION, o sea el conjunto de empleos civiles de la rama ejecutiva del poder público, y el otro integrado por los empleados de la CARRERA ADMINISTRATIVA, el cual es un sistema técnico de administración de personal al servicio del Estado, que en la selección de los empleos públicos, no reconoce motivos distintos a sus méritos, virtudes y talentos, ofreciendo a todos los colombianos igualdad de oportunidad para el acceso al servicio público, garantía de condiciones, estabilidad y pro-

greso en el trabajo en razón de sus méritos y su eficiencia.

Pero el parágrafo primero no termina en lo susodicho, sino que se proyecta a lo siguiente: "Para preservar, después de la fecha indicada, con carácter permanente el espíritu nacional en la Rama Ejecutiva y en la misma Administración Pública, el nombramiento de los citados funcionarios se hará en forma tal que se de participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República....".

Dentro de este segundo mandato, los glosadores a la constitucionalidad a las normas de la CARRERA ADMINISTRATIVA, sostienen que al ordenarse: "El nombramiento de los citados funcionarios se hará en forma tal que se de participación adecuada y equitativa..." es decir, según ellos, que no se ha concretado, si dicha "participación adecuada y equitativa", se refería a los empleados de LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION, o en su conjunto a todos los empleados estatales que se encuentran bajo el andamiaje del Art. 120, interpretándose así la derogatoria sustancial de la CARRERA ADMINISTRATIVA.

Dentro de la ponencia del Proyecto de Ley No. 27 del año en curso, presentado por el Dr. Darío Martínez Betancourt, sobre la CARRERA ADMINISTRATIVA, con respecto a la constitucionalidad de la misma dice: "Queda incólume la facultad presidencial de dar esa participación adecuada y equitativa al partido vencido que le siga en votos, pero limitada su competencia a aquellos empleados políticos,

y no a los empleados administrativos, sobre los cuales por mandato constitucional (Art. 62 y numeral 10 Art. 76) puede legislar el Congreso estableciendo un régimen normativo de administración de personal y de Carrera Administrativa. El Legislador quedó investido de amplísimas facultades para calificar aquellos empleados que, por la naturaleza de sus atribuciones, debían seguir sometidos al régimen del libre nombramiento y remoción como agentes políticos a diferencia de todos los demás cuya incorporación a la administración estaría, en el futuro, determinada solamente por su idoneidad y no por aspectos partidistas".

"Por la supuesta y mal formada creencia de inconstitucionalidad del proyecto de Carrera Administrativa, no se puede volver a caer en el error de que se incurrió durante el régimen paritario al haber practicado el hábito violatorio de la Constitución Nacional, y mediante el cual el régimen de la responsabilidad compartida y la distribución paritaria de los cargos administrativos rebasó los umbrales fundamentales y no se detuvo en los límites constitucionales establecidos para aquellos empleos que tuviesen una representación política, sino que se extendió de manera propia o inconveniente a todos los niveles de la Administración convirtiendo en práctica sistemática la exigencia de la paridad total como garantía de la convivencia bipartidista. Nuestro derecho público salió mal favorecido de esa práctica y el mal que se quería corregir, no solo no desapareció sino que se agravó en la misma medida en que el Estado, para satisfacer los apetitos burocráticos de los partidos y extender

el beneficio de la paridad a la cual no estaba obligada, habiendo aumentado incesantemente la nómina con el incremento de los gastos fiscales, estableciendo un notorio desequilibrio con la inversión pública".

"Como se ve la constitucionalidad del proyecto de ley en referencia es, sumamente clara. Valga citar los artículos de nuestra suprema ley que la adscriben competencia para legislar en el Congreso de la República. El Art. 62 de la C.N. reza: "La Ley determinará los casos particulares de incompatibilidad de funciones; los de responsabilidad de los funcionarios y modo de hacerla efectiva; las calidades y antecedentes necesarios para el desempeño de ciertos empleos, en los casos no previstos por la Constitución, las condiciones de ascenso y de jubilación y la serie o clase de servicios civiles o militares que dan derecho a pensión del tesoro público....".

"El Art. 76 numeral 10 ibidem, preceptúa: "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: 10) Regular los otros aspectos del servicio público, tales como los contemplados en el Art. 62.... y dictar las normas correspondientes a las Carreras Administrativas, Judicial y Militar".

Prosigue el ponente, "De no existir con tanta claridad las atribuciones constitucionales citadas, el Congreso podía legislar sobre las materias a que se refiere el proyecto de ley, el servicio civil y Carrera Administrativa, aplicando la llamada doctrinariamente

cláusula general de competencia y la cual tiene destacadas aplicaciones cuando se trata de analizar las facultades del Congreso frente a otros órganos del Estado. Según la cláusula general de competencia el atributo de crear las leyes pertenece al Congreso, por lo tanto, cualquier límite o cualquier excepción a este mandato expresó debe tener respaldo en otro texto de la carta. Debería existir texto constitucional en el cual se prohiba legislar en materia de Carrera Administrativa, cosa que no ocurre, o un límite, o una excepción expresa que determine incongruencia o incompatibilidad para que el Congreso legisle sobre los servicios en la Rama Ejecutiva y en Carrera Administrativa, con respecto a la participación adecuada y equitativa que el Presidente de la República debe dar al partido mayoritario que le siga en votos en los cargos políticos".

"Como se sabe una de las consecuencias de la cláusula general de competencia es, la de que el Congreso puede dictar leyes sobre todas las materias susceptibles de ser reguladas por ese instrumento, sujeto por supuesto a los límites sustanciales que la Carta establece. La enumeración que contiene el Art. 76 (24 numerales), no es, pues, taxativa. Todo lo anterior es suficiente para confirmar nuestra convicción jurídica de que el Proyecto de Ley No. 27 de 1.983, sobre Régimen Civil y Carrera Administrativa es absolutamente constitucional, cualquiera que sea la interpretación que se le quiera dar al parágrafo del numeral 1o. del Art. 120, el cual se viene aplicando acertada o equivocadamente y manteniendo en este último punto nuestro modesto pensamiento, consistente en concluir

que el precepto constitucional en mención, no tiene aplicación al hecho político producido en las últimas elecciones, dado que el partido así denominado por el texto constitucional, que le sigue en votos al del Presidente, no es el partido liberal, si sumamos los votos oficialistas y del Nuevo Liberalismo. Quien le sigue en votos, es un grupo mayoritario del partido liberal al cual se le está dando la participación que se cree adecuada y equitativa en los empleos políticos. Esto es consecuencia de la carencia de una legislación sobre los partidos políticos en Colombia, que reglamente la norma constitucional tan comentada, porque a la postre no se sabe si el constituyente primario la derogó en las urnas o se halla suspendida en su vigencia".

"Estamos ante un vacío constitucional que daría pie para pensar que regresamos a un sistema de gobierno paritario o presumiblemente hegemónico, y le corresponderá al Legislador, decir y preveer qué ocurre cuando los partidos mayoritarios se dividen y como consecuencia de ello, los partidos minoritarios puedan llegar al poder".

Este régimen normativo de administración de personal y de CARRERA ADMINISTRATIVA, siempre ha perseguido que la Administración Pública sea un cuerpo tecnificado al margen de una reglamentación legal. En tal virtud y de acuerdo a lo preceptuado se colige:

a. En el Constituyente de 1.886 se gesta la doble categoría de los empleados públicos: AGENTES O FUNCIONARIOS PUBLICOS POLITICOS" y "EMPLEADOS ADMINISTRATIVOS".

b. La ley establece las condiciones para ejercer la facultad de nombrar y remover empleados.

c. Dentro de las normas que para ello expida el Congreso, deben contemplarse tres aspectos: El acceso o ingreso; el ascenso y el retiro.

d. El ingreso a empleados de la CARRERA ADMINISTRATIVA, no podrá fundamentarse en consideración a su filiación política.

e. Al tenor del Art. 120 numeral 1o. de la C.N., los cargos públicos se clasifican en empleos de libre nombramiento y remoción y en empleos de CARRERA ADMINISTRATIVA.

2. ANTECEDENTES HISTORICOS

Para situar a la CARRERA ADMINISTRATIVA en su contexto histórico debemos de atravesar paso a paso las distintas etapas que han servido como marco para el logro de este régimen normativo.

2.1 LA CONSTITUCION DE 1.886.

En 1.886 y bajo la presidencia del Dr. Rafael Núñez, se expide nuestra Suprema Ley. En aquel tiempo histórico, Colombia se restablecía de la más deplorable hecatombe, como fue la guerra de los Mil Días, y de las discordias partidistas.

Dentro de la directriz constitucional y en relación a los servidores estatales, se estableció que éstos fueran un cuerpo tecnificado, facultando a la ley, determinar la responsabilidad, calidades y antecedentes necesarios para el desempeño de ciertos empleos, las condiciones de ascenso y de jubilación; dictar las normas sobre la CARRERA ADMINISTRATIVA. Así mismo se definió con claridad la división a que están sometidos los funcionarios públicos de la Rama Ejecutiva: "AGENTES O FUNCIONARIOS PUBLICOS POLITICOS" y "EMPLEADOS ADMINISTRATIVOS".

2.2 LA LEY 165 DE 1.938.

Con base en lo establecido por los Arts. 62 y 76 Numeral 10 de la Constitución Nacional y habiendo transcurrido cincuenta y dos años de la expedición de la Carta, se logra constituir en 1.938, la Ley 165, como el primer estatuto creador de la CARRERA ADMINISTRATIVA.

Esta primera legislatura se encargó de reglar las normas atinentes al manejo de los recursos humanos en el aparato burocrático, cobijando a todos los servidores públicos que prestarán servicios de carácter permanente en el sector oficial y excluyendo de ella a los empleados que ejerzan jurisdicción y autoridad, a los agentes del Presidente de la República y a los gobernadores, y, como regla general, a todos aquellos funcionarios cuyos cargos, tuvieran una significación política o se rigieran por preceptos especiales.

En la susodicha ley, el empleado de CARRERA, estaba protegido por el derecho de no ser removido del cargo, sino por incumplimiento a los deberes y mediante especial procedimiento, y con la oportunidad de obtener ascensos, por mérito o competencia; estímulos estos que garantizaban la estabilidad para el empleado de CARRERA. Además, se estableció prestaciones sociales especiales para los ingresados por este sistema. Para el ingreso, se fijaron unos requisitos mínimos, siendo los principales los siguientes:

a. Ser colombiano.

b. Estar a paz y salvo con el Tesoro Nacional.

c. Haber cumplido los deberes militares, y

d. Someterse a un período de prueba, no menor de un año.

2.3 LA REFORMA CONSTITUCIONAL PLEBISCITARIA DE 1.957

Las reformas administrativas, buscan adecuar el aparato administrativo a las tareas modernas del desarrollo que ha tomado sobre sus hombros el Estado. Teniendo en cuenta esa finalidad global, la Reforma Constitucional de 1.957 incluyó la CARRERA ADMINISTRATIVA, como una institución para la buena marcha del Estado.

La nueva legislación institucional, tuvo características y propósitos originales, gestados en el empeño de pacificar al país, tratando de suprimir la violencia y el origen político en relación a los conflictos internos que se había desatado por parte de los partidos históricos.

Dentro de la génesis constitucional plebiscitaria se tuvo en cuenta lo siguiente:

"... A un cuerpo legislativo así organizado, inmune al sectarismo, ha de corresponder una rama ejecutiva de coalición y cooperación de los partidos, en la que se halle limitada la facultad, hoy ominímoda, del presidente en la elección y despido de todos los funcionarios del gobierno. Un primer límite debe ser la urgentísima

creación de una carrera de Servicio Civil que suprima el concepto de que el vencedor político tiene derecho a los despojos del vencido y a alterar de arriba abajo la Administración Pública, sustituyendo a todos los empleados por nuevos favoritos. La tragedia de cada transición de poder en Colombia ha sido esa, no por la importancia sino porque son empleados o aspirantes quienes promueven la violencia para defender sus cargos o la desatan para adquirirlos. A esa minoría insignificante, y solo con ciertas excepciones inepta le debe el país mucho de sus dolores y puedo anticipar que allí están los nuevos riesgos que otra ráfaga de violencia si no se decide, de una vez, dar garantía constitucional al trabajo administrativo, hacer de esos funcionarios ciudadanos neutrales en la lucha política y crear por fin 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".

Como fruto de la anterior reflexión, el texto constitucional quedó del siguiente tenor:

"El Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y en general todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar, remover empleados administrativos, no podrán ejercerla sino dentro de las normas que expida el Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antiguedad, y de jubilación, retiro o despido". (Art. 5o. Plebiscito

de 1o. de Diciembre de 1.957).

"A los empleados y funcionarios públicos de la Carrera Administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho de sufragio. El quebrantamiento de esta prohibición constituye causal de mala conducta". (Art. 6o. del Plebiscito de 1o. de Diciembre/57).

"En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la Carrera Administrativa, o su destitución o promoción". (Art. 7o. del Plebiscito del /57).

La preceptiva legal encomendó, generaba una brillantez constitucional. La función pública comenzaba a sacudirse del marasmo arbitrario que las luchas partidistas habían mutilado a nuestra patria, percibiéndose un auténtico sentido de méritos y poderes de especial significación ciudadana, y no como un botín para el grupo dominante, o como una recompensa para pagar servicios prestados en las luchas electorales.

2.4 EL DESARROLLO DE LA REFORMA

Mediante la Ley 19 de 1.958, el Congreso le dio movilidad a las modificaciones constitucionales plebiscitarias, reorganizando la ad-

ministración colombiana. En la citada ley, quedó enmarcado los parámetros dentro de los cuales debía desarrollarse el Departamento Administrativo del Servicio Civil, como organismo que organizaría el Servicio Civil y la Carrera Administrativa; lo mismo que la Escuela Superior de Administración Pública, ente, que se dedicaría a la enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas de la Administración Pública, y al perfeccionamiento del personal al servicio del Estado. Así mismo es reformador y aditivo de la Ley 165/38.

2.5 EL DECRETO 1732 DE 1.960.

El contenido esencial de esta normatividad, es el orgánico de la CARRERA ADMINISTRATIVA, disposición integral donde estaba consignados la totalidad de las normas sobre personal, al servicio del Estado. El Gobierno Nacional en desarrollo de los principios consignados en la Ley 19 de 1.958, expidió el susodicho decreto.

El Decreto como la ley que lo precedió, distribuyó en dos sectores los empleos: El formado por los cargos de LIBRE DESIGNACION DEL GOBIERNO, que sería la minoría, y el otro integrado por los demás empleados, los cuales eran de CARRERA ADMINISTRAIIVA.

Dentro de los cargos de libre designación del Gobierno, se encuentran los Ministerios, Jefes de Departamentos Administrativos, funcionarios al servicio del Presidente de la República, los Superintendentes y los Embajadores. El compendio de empleados de esta ca-

tegoría están supeditados a la especial confianza de quien los designa o bien porque quienes los desempeñan constituyen una representación singularmente política.

En relación a los empleados de Carrera, la constituían la selección técnica de personal, basándose en méritos, virtudes y talentos de los aspirantes. A este ordenamiento lo regulaba en su totalidad un espíritu democrático, puesto que se daba oportunidad de ingreso al servicio público a todos los colombianos que querían vincularse al sector estatal.

Para el ingreso a la Carrera se exigía, además de las exigencias generales, como edad, aptitud síquica y física, moralidad y conducta aceptables, también demostrar idoneidad mediante el procedimiento técnico de selección y el sistema de concurso, los cuales podían consistir, en pruebas escritas y orales, indilgadas a comprobar la capacidad, aptitud, etc. de los aspirantes. En base en los resultados, la comisión nacional del Servicio Civil elaboraba las correspondientes listas de elegibles.

El elegido, designado mediante el trámite mencionado, quedaba sometido a un período de prueba cuya duración oscilaba entre seis y dieciocho meses, lapso que tenía por objeto apreciar las aptitudes y condiciones del iniciado en el Servicio Oficial y cuya culminación satisfactoria otorgaba la inscripción a la Carrera, en calidad de escalafonado, con la garantía de permanecer en el Servicio siempre

que se cumpliera con lealtad, honestidad y eficiencia, los deberes inherentes al cargo. (Arts. 64 y 65 ibidem).

2.6 LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1.968.

Dentro de la Reforma Administrativa de 1.968, el Gobierno Nacional, en uso de las facultades extraordinarias reorganizó las normas inherentes al Departamento Administrativo del Servicio Civil y por ende lo correspondiente a las normas reguladoras sobre clasificación de empleos, las condiciones que deben llenarse para poder ejercerlos, los cursos de adiestramiento y el régimen de nombramientos y ascensos dentro de los diferentes cargos, como también para fijarles a estos últimos las correspondientes escalas de remuneración. Todo esto quedó esculpido en el Decreto 2400 del mencionado año. Además, en este régimen legal, se consignó las nociones de: Empleo, auxiliar de la Administración, división de los empleos, derechos, prohibiciones, incompatibilidades, régimen disciplinario, etc.

El Decreto 1732/60 era un compendio legislativo dedicado exclusivamente a los funcionarios de Carrera, es decir, sustancial; en cambio la nueva disposición, Decreto 2400, es un conjunto de normas que regulan la Administración de Personal en la Administración Pública.

2.7 EL DECRETO REGLAMENTARIO 1950 DE 1.973

El Decreto 2400 de 1.960, fue reglamentado por el Decreto 1950 de

1.973, mediante el cual se sistematiza y define la CARRERA ADMINISTRATIVA, reconociéndose que para el acceso o ingreso al servicio público y para la permanencia y promoción dentro de él, el personal vinculado o que quiera vincularse a la Administración, los factores estarán determinados por el mérito personal, el cual será demostrado mediante un proceso selectivo, procedimiento que se tendrá como la piedra angular de la CARRERA ADMINISTRATIVA.

El proceso de selección es de competencia del organismo donde exista la vacante, pero la dirección, coordinación y asesoría estará a cargo del Departamento Administrativo del Servicio Civil y su desarrollo será el siguiente:

2.7.1 La Convocatoria.-

El Art. 189 del Decreto Reglamentario 1950/73 la define en la siguiente forma: "La convocatoria es una norma reguladora de todo concurso y obliga tanto a la Administración como a los participantes. No podrán cambiarse sus bases una vez iniciada la inscripción de aspirantes, salvo en los aspectos de que tratan los apartes 4 y 6 del artículo anterior, casos en los cuales deberá darse oportuno aviso a los interesados".

Dentro de este mandato debe tenerse en cuenta los presupuestos inalterables de la convocatoria:

a. La identificación del empleo.

b. La indicación del empleo.

c. El sitio de trabajo.

d. El sueldo básico.

e. Las tareas que lo caracterizan.

f. Las calidades que se requieren.

g. Los puntajes mínimos.

h. La duración del período de prueba.

i. La fecha, hora y lugar en que se llevará a cabo el concurso.

j. El sitio y la fecha de inscripción.

2.7.2 El reclutamiento.-

Dentro de este segundo requisito, su finalidad se acoge a atraer a las personas que reunan los requisitos mínimos, para que participen en el concurso. Es indispensable que se haya realizado la convocatoria por medio de la prensa y la radio del lugar donde se va a realizar la prueba.

Las inscripciones para los concursos deben realizarse en las sedes de personal de los organismos a que pertenezcan los empleos para promover, y para ello debe suministrarse los formularios respectivos.

Con la lista del personal inscrito, se realizará otra, en la que conste los nombres de los admitidos y de los rechazados. Con rela-

ción a éstos últimos, debe de informárseles los motivos de su inadmisión, que no podrá ser otra que la falta de calidades.

2.7.3 Pruebas.-

Las oposiciones o concursos podrán consistir en pruebas objetivas, temas de ensayo, análisis de antecedentes, entrevistas, evaluaciones de cursos de adiestramiento o perfeccionamiento cuando éstos se realicen como parte del proceso de selección o cualquier otro medio que permita establecer la capacidad, aptitud e idoneidad de los aspirantes, según la naturaleza de los empleos que deben ser provistos (Resolución No. 357 Art. 16 de 1.973).

2.7.4 La lista de elegibles.-

Como consecuencia de lo anterior, y después de agotadas las pruebas, se realizará la lista de los elegidos. En ella se consignará los nombres y apellidos de los mismos, teniendo en cuenta el orden del correspondiente puntaje. El objeto de esta lista, es con el fin de conservar a los ganadores del concurso como candidatos para posteriores cargos en la Administración. La aludida lista, tiene vigencia de un año.

2.7.5 Período de Prueba.-

De las personas que se encuentren dentro de los cinco primeros

puestos de la lista de los elegidos, se escogerá el designado a quien se le comunicará el nombramiento. De su comportamiento, frente a las funciones y al servicio público, dependerá el ingreso definitivo a la CARRERA ADMINISTRATIVA.

2.7.6 El Escalafonamiento.-

Esta es la última fase del proceso de selección. Mediante este acto se confirma al funcionario en la CARRERA ADMINISTRATIVA, otorgándole los derechos legales correspondientes.

2.7.7 Clases de Concursos.-

El Decreto 1950/73, dispuso que los concursos son de dos clases: ABIERTO para ingreso de nuevo personal a la CARRERA ADMINISTRATIVA, y de ASCENSO para el personal escalafonado.

2.8 EL DECRETO 2132 DE 1.976.

El tratadista colombiano Diego Younes Moreno, en su obra Derecho Administrativo Laboral, con relación al Decreto 2132/76, nos hace algunos comentarios sobre la vigencia de la CARRERA ADMINISTRATIVA.

"El Art. 2o. del Decreto 2132 de 1.976 reza: "los empleados públicos y trabajadores oficiales escalafonados en las Carreras Administrativas, docente, carcelaria, penitenciaria y diplomática y consular que

UNIVERSIDAD NARIÑO
BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION
PROCESOS TECNICOS

participen en huelgas o reuniones tumultuarias, o que entraben o impidan la prestación del servicio-, o que inciten a participar en los hechos aquí expresados, podrán ser suspendidos en sus empleos, sin derecho de remuneración y sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios para dicha suspensión, que no será de seis meses ni mayor de doce."

"La suspensión del personal escalafonado se hará por la autoridad que hizo el nombramiento".

El comentarista dice: "Como puede apreciarse, el decreto modifica el régimen disciplinario en el sentido de preveer una sanción más: suspensión en el empleo sin derecho a remuneración, sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios, de una duración entre seis meses y un año. Es importante por lo tanto establecer el alcance de la expresión" sin el lleno de los requisitos legales reglamentarios", que se traducirá, a nuestro juicio, en la no aplicación del procedimiento previsto en los Decretos 2400/68 y 1950/73. Sin embargo, como se puede apreciar la disposición no suspende las garantías constitucionales derivadas del Art. 26 de la Carta vigente y , en consecuencia, antes de proceder en tal modalidad de suspensión será por lo menos:

"a. Probar uno o algunos de los hechos a que se refiere la norma (participación en huelgas, o en reuniones tumultuarias, o entrabar o impedir la prestación del servicio, o incitar a par-

ticipar en tales actos).

"b. Permitir el ejercicio del derecho de defensa, dando a conocer el inculpado los cargos que se le imputan y practicando las pruebas conducentes que éste solicite."

El Art. 3o. eyusden, estatuye: "Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, quedan suspendidas las normas concernientes a los derechos, garantías y demás efectos de dicha Carrera".

El comentarista dice: "Sobre los alcances de la disposición es oportuno recordar que las medidas que se dicten con base en el Art. 121 de la Constitución Nacional, no deroga las leyes sino que se limita a suspender las que sean incompatibles con el Estado de Sitio. Como no es posible pensar que la Carrera Administrativa sea factor causal de la perturbación del orden público, será necesario entonces condicionar los efectos del artículo que se comenta a los comportamientos que sí puedan vincularse como causas de tal perturbación".

El Dr. Ignacio Reyes Posada, Consejero ponente, en la sentencia de 14 de Julio de 1.980, nos habla de las disposiciones vigentes sobre Carrera Administrativa así: "Ahora bien, en el proceso obra a folio 36 el certificado expedido por el Jefe de la División de Selección del Departamento Administrativo del Servicio Civil, que constituye plena prueba sobre la situación administrativa del actor, de donde

deduce el Tribunal su calidad de funcionario de Carrera. Con sorpresa registra la Sala el hecho de que en dicho certificado se informe que "dicho proceso (el de escalafonamiento) fue suspendido por la expedición del Decreto 2132 de 1.976, mediante el cual se suspenden las normas concernientes a los derechos, garantías y demás efectos de la Carrera, porque, como acertadamente lo consigna el Tribunal, de ninguna manera puede interpretarse el Art. 3o. del Decreto 2132 de 1.976, como una suspensión de las normas sobre carrera para todos los funcionarios en ella inscritos. La suspensión solo puede interpretarse con respecto a aquellos empleados incursos en las conductas definidas y sancionadas en el Art. 2o. del mismo decreto, esto es, como lo afirma el Tribunal " a quienes se les comprueba, así sea sumariamente, que participaron en huelgas, reuniones tumultuarias o en actos que impidan la prestación regular continua del servicio público". Otra interpretación, la que parece desprenderse del párrafo transcrito del certificado del Servicio Civil, equivaldería a derogar todas las normas sobre Carrera Administrativa, dejando a los funcionarios que han sido inscritos en ella mediante el lleno de los exigentes requisitos legales sujetos al arbitrio de la Administración, cuando precisamente lo que ha querido la Ley es garantizar a estos funcionarios una estabilidad y posibilidades de progreso al servicio de la administración, que solo puede perderse al incurrir el empleado en causal de mala conducta".

2.9 VIGENCIA DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.

De la interpretación correcta que se ha hecho por parte del Consejo

de Estado al Decreto No. 2132/79, no hay duda que el contenido esencial de las normas que rigen sobre la CARRERA ADMINISTRATIVA, se encuentran en todo su contexto vigentes. Aunque como se aprecia en la constancia emanada por la Jefatura del Departamento Administrativo del Servicio Civil, sobre el caso que dio pie para la interpretación del decreto encomendo, dicho Departamento ostentaba la creencia de la suspensión de las normas sobre la Carrera, al tenor del Decreto 2132/79.

2.10 PROYECTO DE LEY No. 27 DE 1.983, SOBRE LAS NORMAS QUE REGULAN LA ADMINISTRACION DEL PERSONAL CIVIL Y DEMAS SERVIDORES QUE PRESTAN SUS SERVICIOS EN LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO EN LO NACIONAL Y EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES DE LA REPUBLICA Y SE DICTAN DISPOSICIONES SOBRE EL REGIMEN DE CARRERA ADMINISTRATIVA.

Como un orgullo para Nariño, fue escogido el ilustre abogado y Senador Dr. Darío Martínez Betancourt, como ponente ante el Congreso del Proyecto de Ley sobre el Servicio Civil y la CARRERA ADMINISTRATIVA. Los fundamentos jurídicos, políticos, sociales y administrativos plasmados en el proyecto, escultan una plataforma que reajusta la mecánica administrativa, para suprimir inoperantes formulismos que impiden el servicio rápido que los administrados reclaman en sus relaciones con la Administración, y un mayor desarrollo de los recursos humanos que participan en la prestación de dicho servicio.

2.10.1 Características del Proyecto de Ley.-

a. Reestructuración del régimen del Servicio Civil y Carrera Administrativa con miras a la implantación de un sistema ágil y dinámico en la administración encaminado al mayor desarrollo de los recursos humanos que prestan sus servicios, como también a la eficiencia en la prestación de esos servicios frente a la comunidad.

b. Extensión de la Carrera Administrativa a nivel departamental y municipal por cuanto se establece que sus normas se aplicarán a todos los empleados civiles del orden nacional y territorial. Lo anterior sin perjuicio de la observancia de normas especiales en los regímenes particulares de Carrera. Se exceptúan los trabajadores oficiales.

c. Definición de los cargos de libre nombramiento y remoción y de Carrera Administrativa. Así mismo determinación de lo que debe atenderse por empleado público y por trabajador oficial.

d. Definición de los derechos, deberes y prohibiciones de los empleados públicos y flexibilización del régimen disciplinario, garantizando el derecho de defensa del funcionario.

e. Definición de canales de comunicación entre la Administración y sus empleados y de participación de éstos en el estudio de

pleado público, lo que permitirá la movilidad interinstitucional de los funcionarios públicos en los distintos organismos del Estado.

3. ORGANISMOS PUBLICOS Y EL SERVICIO CIVIL

En un Régimen de Derecho como el colombiano, el manejo de los recursos humanos al servicio del Estado está determinado por órganos especializados.

Los principales son:

3.1 EL CONGRESO NACIONAL.

Como principales competencia de este órgano, frente a la función pública, son:

a. "Fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales". Ordinal 9o. del Art. 76 C.N.

b. "Dictar las normas correspondientes a la Carrera Administrativa, judicial y militar". Ordinal 10 ibidem. Esta facultad está ligada a lo estatuído en el Plebiscito de 1.957, donde se determina las condiciones que regulan los nombramientos y remo-

3. ORGANISMOS PUBLICOS Y EL SERVICIO CIVIL

En un Régimen de Derecho como el colombiano, el manejo de los recursos humanos al servicio del Estado está determinado por órganos especializados.

Los principales son:

3.1 EL CONGRESO NACIONAL.

Como principales competencia de este órgano, frente a la función pública, son:

a. "Fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales". Ordinal 9o. del Art. 76 C.N.

b. "Dictar las normas correspondientes a la Carrera Administrativa, judicial y militar". Ordinal 10 ibidem. Esta facultad está ligada a lo estatuído en el Plebiscito de 1.957, donde se determina las condiciones que regulan los nombramientos y remo-

ción de empleados administrativos, por parte de las autoridades nominadoras".

c. Expedir los estatutos de personal de los establecimientos públicos descentralizados del orden nacional, según lo ha sostenido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia como de los organismos de lo Contencioso Administrativo (Consejo de Estado y Tribunales departamentales de lo Contencioso-Administrativo).

d. Fijar el sistema salarial de los empleados de la Contraloría General de la República, de acuerdo al concepto del 17 de Marzo de 1.975, emanado del Consejo de Estado.

3.2 EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

Es el Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa de la República de Colombia, tiene las siguientes ingerencias con relación al Servicio Civil:

a. Designación de jefes superiores de la Administración, Ministros, Jefes de Departamentos Administrativos, directores o gerentes de los establecimientos públicos descentralizados. Art. 120, Ord. 1o.

b. Designación de gobernadores. Ord. 4o. ibidem.

c. Nombrar las personas que deban desempeñar cualquier empleo

nacionales cuya provisión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones. Ord. 5o. ibidem.

d. Dar permiso a los empleados nacionales que lo soliciten, para admonitir cargos o mercedes de gobiernos extranjeros. Art. 66 C.N.

e. 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.

f. Ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

3.3 LA RAMA JURISDICCIONAL.

Este órgano tiene la función de definir el derecho, otorgando mediante sus fallos la interpretación y aplicación de las normas administrativo laboral, las cuales se relacionan con la función pública.

La Corte Suprema de Justicia, como el Consejo de Estado y los Tribunales Contencioso-Administrativo, han producido diversos fallos, dentro de su jerarquía, mediante los cuales se ha dado claridad con relación a la función pública.

3.4 EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SERVICIO CIVIL. (DASC).

Organismo creado por la Ley 19 de 1.958, con el fin de que dicha entidad, organice el Servicio Civil y la CARRERA ADMINISTRATIVA. En la actualidad rige mediante el Decreto 147 de 1.976.

Sus funciones son:

Formular, asesorar y adelantar políticas de administración de personal y desarrollo de los recursos humanos al servicio del Estado y en especial, los planes y programas en los campos de servicio civil, Carrera Administrativa y Bienestar Social de los empleados oficiales y sus familias en la rama ejecutiva del poder público.

3.5 EL CONSEJO SUPERIOR DEL SERVICIO CIVIL.

Es un organismo asesor, creado mediante el Decreto extraordinario 728 de 1.968, el cual suprimió la antigua Comisión del Servicio Civil.

Las principales funciones son:

a. Asesorar al Presidente de la República y al Jefe del Departamento Administrativo de Servicio Civil en la política de Carrera Administrativa y administración de personal.

b. Asesorar al DASC en el estudio de los sistemas de clasificación, selección, adiestramiento, bienestar social de los funcionarios públicos.

c. Colaborar en los reglamentos de las carreras civiles y normas disciplinarias.

d. Resolver discrecionalmente y en forma definitiva sobre las observaciones que presenten los organismos administrativos ante el DASC, en los casos de incorporación de funcionarios en la Carrera Administrativa.

e. Emitir concepto sobre la exclusión o inclusión de empleos en la Carrera Administrativa según lo dispone el Art. 20 Decreto 1950/73.

f. Dictar concepto sobre los reclamos o irregularidades que se presenten durante la práctica de un concurso.

g. Le corresponde decidir en forma definitiva y de manera discrecional, sobre el escalafonamiento, o la prórroga del período de prueba o el retiro del servicio de un funcionario cuyo período de prueba ha vencido, cuando el concepto del Secretario General de la respectiva entidad sea desfavorable al escalafonamiento de aquel.

h.8 Decidir sobre la existencia o no de cargos equivalentes a los suprimidos, de acuerdo al Art. 43 del Decreto 2400/68.

3.6 LOS JEFES SUPERIORES DE LA ADMINISTRACION.

Se les ha dado esta nominación a los Ministros y Jefes de Departamento Administrativo, en virtud de que son los órganos de comunicación entre el Gobierno y el Congreso. Dichos Jefes Superiores, presentan a consideración de las Cámaras Legislativas los proyectos de ley y participan en sus debates, desempeñando un papel importante en la estructuración del Estado. Esto se conjuga con las atribuciones que en materia de función pública les otorga el Art. 12 del Decreto 1950/73.

3.7 LAS COMISIONES DE PERSONAL.

Son organismos colegiados que deben funcionar en cada ente de la Rama Ejecutiva, formado por el Secretario General, el Jefe de la Oficina Jurídica y un representante de los empleados, elegido por votación general y directa entre los empleados públicos de la Entidad.

Sus funciones están encaminadas al conocimiento de reclamos por desmejoramiento de trabajo a los funcionarios; calificación de servicios y a emitir concepto previo, sobre las sanciones de suspensión mayor de diez días y destitución. (Decretos 2400/68, Art. 58; 1950/73 Art. 233 y 2400/68 Art. 13, respectivamente).

3.8 LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA. -ESAP-

Es una institución de educación superior de carácter universitario, mediante la cual se busca, la enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas referentes a la Administración Pública y en especial, el adiestramiento y perfeccionamiento del personal al servicio del Estado. Esta entidad fue creada mediante la Ley 19 de 1958. El Decreto 3119 de 1.968 la reorganizó adscribiéndola al Departamento Administrativo de Servicio Civil.

3.9 LA VINCULACION CON LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Los vínculos jurídicos entre la Administración y quienes prestan a ella sus servicios de orden personal, están consagrados dentro de la Reforma Administrativa de 1.968, la cual nos indica las formas básicas de vinculación con el Estado así:

3.9.1 La modalidad estatutaria.-

Denominada legal o reglamentaria y es la que da calidad de empleado público o funcionario público y el acto que se traduce es el nombramiento y la posesión.

3.9.2 La modalidad contractual laboral.

Esta modalidad vincula a los trabajadores oficiales, por medio de un

contrato de trabajo.

3.9.3 Los auxiliares de la Administración.-

Son aquellas personas que prestan sus servicios en forma ocasional o temporal a la Administración.

3.9.4 Los funcionarios de Seguridad Social.-

O sean los empleados al servicio de los Seguros Sociales.

3.10 NOCION DE EMPLEO.

El vocablo, empleo, suele tener diversas acepciones gramaticales, por ejemplo: Cargo, destino, función, las cuales desde un punto de vista jurídico son sinónimos.

La Reforma Administrativa de 1.968, expidió el Decreto 2285, donde se definió el empleo como: "El conjunto de funciones señaladas por la Constitución, la ley, el reglamento o asignadas por autoridad competente y que deben ser atendidas por una persona natural".

En 1.973, el Decreto-Ley 1912, por medio del cual se subrogó el anterior, definió en forma más detallada la noción de empleo así: "Conjunto de deberes, atribuciones y responsabilidades establecidas por la Constitución, la ley, el reglamento o asignadas por autoridad compe-

tente, para satisfacer necesidades permanentes de la administración pública y que deben ser atendidas por una persona natural".

Dentro del orden normativo establecido por el Decreto-Ley 1042 de 1978, estableció la clasificación de los servidores públicos, de acuerdo a la naturaleza misma de las funciones de los empleos, la índole de sus responsabilidades y los requisitos exigidos para su desempeño. Así:

3.10.1 Nivel Directivo.-

Corresponde a esta nomenclatura los empleos de dirección general de los organismos de la Rama Ejecutiva, o de formulación de políticas, o de adopción de planes y programas para su ejecución.

3.10.2 Nivel Asesor.-

Agrupa este nivel, tanto a los empleos cuyas tareas consisten en asistir y aconsejar directamente a los funcionarios que encabezan los organismos principales de la administración como los cargos ocupados por funcionarios que hagan parte de los cuerpos asesores del Gobierno. Ej. Consejeros del Presidente de la República, Secretarios del Presidente de la República, Asesores de las distintas dependencias de la Rama Ejecutiva.

3.10.3 Nivel Ejecutivo.-

Este nivel, comprende los empleos cuyas funciones consisten en la di-

rección, coordinación y control de las unidades o dependencias internas de los organismos de la Rama Ejecutiva del poder público que se encargan de ejecutar y desarrollar sus políticas, planes y programas. Ej. Director de Ministerio o Departamento Administrativo, Director Regional, Jefe de División.

3.10.4 Nivel Profesional.-

En este nivel se agrupan los empleos cuyas funciones y naturaleza demanda la aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional reconocida por la Ley. Ej. Defensor de Menores, profesional universitario, médico, odontólogo.

3.10.5 Nivel Técnico.-

En el nivel técnico están comprendidos los empleos cuyas funciones implican el ejercicio de una ciencia o un arte. Ej. Asistente Administrativo, archivista, traductor, grafólogo.

3.10.6 Nivel Administrativo.

Se conforma por cargos cuyas funciones implican el ejercicio de actividades de orden administrativo complementaria de las tareas propias de los niveles superiores, o bien la supervisión de un pequeño grupo de trabajo. Ej. Coordinador, Tesorero, Recaudador.

3.10.7 Nivel Operativo.-

Este nivel comprende los empleos cuyas funciones se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución. Ej. chofer, fotógrafo, mecanógrafo.

3.11 EL SALARIO EN EL SECTOR PUBLICO.

De conformidad con normas constitucionales vigentes, el Congreso puede fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos. Art. 76 Nral. 9o. C.N.

A cada uno de los niveles indicados anteriormente, les corresponde una nomenclatura específica de empleos y una escala de remuneración independiente.

La asignación mensual correspondiente a cada empleo estará determinada por sus funciones y responsabilidades, así como por los requisitos exigidos para su ejercicio, según la denominación y el grado establecidos por el Decreto Nro. 0710 de 1.978, Abril 20.

3.12 LA JORNADA DE TRABAJO.

Es el período de tiempo durante el cual los empleados deben prestar el servicio que se les ha asignado y que no es otro que el desarrollo de las funciones que tipifican el cargo para el cual fueron nom-

brados, las cuales les han sido definidas previa y normativamente, o asignados por autoridad competente.

La jornada de trabajo en la Administración Pública es una de las condiciones de empleo, es decir una de las regulaciones que gobiernan el ejercicio de la función pública. Su fijación es de origen estatutario, o sea impuesta por la Ley si se trata de empleados públicos. Al contrario puede ser materia objeto de la negociación si se trata de trabajadores oficiales.

Por medio del Decreto 540 de 1.963, se reglamentó el horario en las diferentes dependencias de la Administración Pública, en ocho horas diarias así: "de las 8 a.m. a las 12 m. y de las 2 p.m. a las 6 p.m. y además el período de la mañana de los sábados, obligándose el sistema de registro de entrada y salida para los funcionarios.

El decreto extraordinario 1042 de 1.978 introdujo variaciones sobre la jornada de trabajo, estableciendo 44 horas semanales como obligación de forzoso cumplimiento para los funcionarios de la Administración Pública, en su jornada ordinaria.

3.13 REQUISITOS PARA EL INGRESO A LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Con relación al ingreso al servicio público, la legislación colombiana ha establecido ciertos requisitos para todos los designados a ejercer cargos en la Administración. Unos con carácter general y otros de

carácter especifico.

3.13.1 Exigencias genéricas.-

a. Aptitud física.

La cual se demuestra con el certificado expedido por la entidad de previsión, en la cual se debe afiliar el funcionario.

b. Paz y Salvos Departamental y Municipal.

Dentro de este requisito, queda exonerado el paz y salvo nacional en virtud del ordenamiento de la Ley 1o. de 1.981.

c. Tener definida la situación militar.

El Art. 165 de la C.N. obliga a todos los colombianos a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan, para defender la independencia nacional y las instituciones patrias.

Además para tomar posesión de cargos públicos como particulares, es de carácter obligatorio haber definido la situación militar.

d. No haber sido procesado.

Este requisito exige que el nombrado no haya sido condenado a pena principal de presidio o prisión, salvo que la condena haya sido motivada por hecho culposo.

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION
PROCESOS TECNICOS

Conceptos jurídicos penales:

Presidio.- Era una pena privativa de la libertad la cual fue derogada por Decreto 100/80.

Prisión.- Es una pena privativa de la libertad establecida por el Decreto 100 de 1.980 cuya duración es de treinta años.

Es de anotar que la codificación penal colombiana vigente solo estableció como penas principales: La prisión, el arresto y la multa, eliminándose el presidio, en razón de la equivalencia con la prisión.

e. No estar inhabilitado.

Estas inhabilidades se presentan como consecuencia de una destitución. En tal virtud, no se puede ejercer ningún cargo dentro del año, contado a partir del acto que así estableció la sanción.

f. No estar en interdicción.

Esta pena accesoria no priva de la libertad, pero restringe el ejercicio de los derechos políticos y ciudadanos.

3.13.2 Exigencias específicas.-

Los requisitos especiales que se exigen para un cargo determinado,

están estipulados en la Constitución, en la ley y para la mayoría de los casos en el Decreto 1577 de 4 de julio de 1.979. Así por Ej. para ser Presidente de la República o Ministro, los requisitos están expresos en la C.N.; las calidades para ser Director de Salud Nacional, Secretario General de un Ministerio, en normas de ley y los requisitos mínimos en el susodicho decreto. Estos últimos son los referentes a estudios, experiencia y capacitación.

3.14 PROVISION DE EMPLEOS.

Entratándose de la competencia para la provisión de empleos, este mandato está consignado en el Art. 120 de la Constitución Nacional. En tal virtud, el presidente de la República, como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa, le corresponde "nombrar y separar libremente los ministros del despacho, los jefes de departamentos administrativos y los directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales".

Dentro del ordenamiento de la provisión de empleos la Legislación Colombiana ha estipulado normas tendientes a descentralizar la atribución presidencial, con el fin de que los ministros y jefes de departamento administrativo, como jefes superiores de la administración y los gobernadores como agentes del gobierno, puedan ejercer bajo su propia responsabilidad determinadas funciones de las que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa.

El Decreto 1153 de 1.978, absorbió la exigencia encomendo, es decir, que por medio de esta disposición la atribución presidencial de nombrar y remover funcionarios, ha sido delegada en ministros y jefes de departamento administrativo, con excepción a los empleos que le corresponden exclusivamente al Primer Mandatario nacional.

En virtud de lo anterior cabe anotar que la Reforma Constitucional Plebiscitaria estableció que la potestad nominadora no se podría ejercer sino "dentro de las normas que expedía el Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antiguedad, de jubilación, retiro o despido". Tales limitaciones exigen ciertas calidades y requisitos mínimos como tenerse en cuenta las incompatibilidades, inhabilidad e impedimentos.

Estas restricciones que pesan sobre la potestad nominadora, fueron esbozadas por el Constituyente de 1.968, al establecer expresamente la competencia que tiene el Congreso de determinar las normas correspondientes sobre la Carrera Administrativa, las cuales constituyen una limitación adicional, al ordenamiento establecido en el Art. 120 del la C.N.

Como consecuencia de lo anterior el Decreto 2400/68 establece las clases de nombramientos existentes en Colombia.

3.14.1 Ordinarios, o de libre nombramiento y remoción.

Integra esta órbita la provisión discrecional que tiene el nominador para escoger libremente a un funcionario para que ocupe un cargo público, teniéndose en cuenta los requisitos que el cargo exija.

3.14.2 Empleos de Carrera.

Son aquellos que para su escalafón se necesita la verificación de sus méritos y capacidades, mediante un proceso de selección.

3.15 REGIMEN DISCIPLINARIO.

De manera coherente se ha venido hablando de las distintas etapas o pasos que se debe recorrer para que las personas investidas con calidad de empleados públicos utilicen su status en favor de la Administración Pública. Es por eso que dentro del andamiaje del Servicio Civil existe distintos aspectos alusivos al procedimiento disciplinario, con el fin de frenar ciertos desmanes, que si no se los reprime ocasionarían graves trastornos en la disciplina de la función pública. Tales procedimientos están identificados como sanciones, competencia para imponerlas, trámite, recursos, prescripción.

3.15.1 Las sanciones disciplinarias.

Según el Art. 133 del Decreto 1950 de 1.973, hace una calificación

de las sanciones en leves y graves, de acuerdo a su naturaleza, efectos, modalidades y circunstancias del hecho, los motivos determinantes y los antecedentes personales del infractor.

De acuerdo a lo anterior las sanciones leves son: Amonestación privada, amonestación escrita con anotación en la hoja de vida, multa que no exceda de la quinta parte del sueldo mensual y la suspensión hasta por 10 días sin derecho a remuneración.

Las sanciones graves o reincidencias, ocasionan suspensión por más de diez días sin derecho a remuneración y destitución.

3.15.2 Potestad sancionadora.

El jefe inmediato del funcionario que ha ocasionado una falta, es a quien le corresponde imponer las sanciones antes descritas. El jefe inmediato es quien tiene la supervisión directa del empleado.

Las sanciones de multa y suspensión son de competencia del jefe del organismo (ministros, jefes de departamento administrativo, superintendentes y gerentes o directores de establecimientos públicos).

La destitución le corresponde a la autoridad nominadora.

Las sanciones disciplinarias se imponen sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil que la conducta indisciplinada pueda originar.

3.15.3 Prescripción de la acción disciplinaria.

Prescripción es la "extinción del derecho de la administración a sancionar al funcionario responsable de una falta contra el servicio, para mantener la disciplina necesaria para la prestación eficaz y honesta, extinción que se produce por el transcurso del tiempo señalado por la ley para actualizar ese derecho". Concepto emitido por el Dr. Luis Carlos Sáchica, Consejero de Estado.

Con relación al término de la prescripción de la acción disciplinaria, el Art. 148 del Decreto 1950/73, establece que éste tiene un término de un año, contado a partir de la fecha en que se cometió la falta. Por su parte el Consejo de Estado sostiene que la prescripción es de cinco años, en virtud de la Ley 25 de 1.974. Concepto del 13 de Diciembre de 1.976. Ponente Dr. Mario Latorre Rueda.

3.15.4 Del procedimiento disciplinario.

Es "el conjunto de formalidades y trámites que se deben observar en el desarrollo del proceso yque representan el aspecto formal del proceso".

Los procesos disciplinarios conllevan una actividad administrativa, no jurisdiccional, la cual tiene como fundamento el ejercicio efectivo del poder disciplinario en defensa de la probidad administrativa, dentro de las garantías constitucionales y legales que se ofrecen a

los inculpados.

El Decreto 3074 de 1.968 es el que orienta los siguientes principios:

a. El inculpado tiene derecho a conocer el informe y las pruebas que se alleguen a la investigación.

b. Derecho a ser oído en declaración de descargos, y a pedir la práctica de las pruebas que solicite, siempre y cuando estas sean conducentes al esclarecimiento de los hechos, y

c. Que en la actuación de la comisión de personal, ninguno de sus miembros puede juzgar a empleados de superior jerarquía.

Estos tres aspectos son los fundamentales dentro del régimen disciplinario, los cuales son conocidos doctrinariamente como "Principio de debido proceso y de la garantía del derecho de defensa" aplicable a los empleados públicos.

Las providencias que impongan sanciones disciplinarias deben notificarse personalmente dentro de los cinco días siguientes a su expedición, en caso de imposibilidad de realizarlo así, se procederá a notificar al inculpado por edicto, por el término de cinco días. Si no se cumple con estos requisitos, la providencia no produce los efectos legales.

Las multas, suspensiones y destituciones deben imponerse mediante providencia motivada. (Art. 61 Dto. 1950/73).

Las pruebas deben ser apreciadas según las reglas de la sana crítica, es decir, debe llegarse a la conclusión sobre si un hecho se encuentra o no probado de acuerdo con la convicción que la prueba despierte en el funcionario, siguiendo las reglas de la lógica, sicología y de la experiencia.

3.15.5 Los recursos.

En contra de las sanciones impuestas a un funcionario público en un proceso disciplinario, éste tiene derecho a hacer uso de los recursos legales, como son el de REPOSICION o el de APELACION, derecho éste que debe interponerse dentro de los cinco días siguientes a la notificación.

3.16 LA ETICA EN EL SERVICIO OFICIAL.

El estatuto ético de los funcionarios públicos se centra dentro del régimen de deberes, prohibiciones, incompatibilidades y derechos de los mismos, comportamientos estos que son la brújula dentro de una determinada organización administrativa.

3.16.1 Deberes de los funcionarios estatales.-

El profesor Fracois Gazier, nos indica los deberes que cada funcionario

público debe conocer y cumplir en su condición de servidor estatal.

a. Consagración al ejercicio de sus funciones.- Todo funcionario debe desempeñar sus funciones señaladas para el empleo con eficiencia y pulcritud.

b. Obediencia jerárquica.- La Administración pública está conformada mediante una organización jerárquica. A medida que se asciende en la pirámide de la función pública, se tiene mayor autoridad, mayor decisión, mayor poder, el cual debe ser acatado por los demás funcionarios.

c. Respeto a la legalidad.- Los funcionarios públicos tienen la obligación de respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y los reglamentos, en razón del régimen de derecho que condiciona el ejercicio de la investidura administrativa al marco de la legalidad.

d. Imparcialidad.- Tratamiento rigurosamente igualitario que ha de impartirse a todos los administrados, sin inclinarse por personas o grupos.

e. Honestidad y desinterés.- Este principio u ordenamiento, es el punto central de la ética administrativa, puesto que las funciones inherentes al cargo, deben realizarse con un auténtico propósito de servicio público.

f. Dignidad.- La vinculación a la función pública exige la más destacada honestidad, moralidad y decoro, en razón que el funcionario público, por su dignidad, debe observar una conducta ejemplar.

g. La discreción profesional.- Muchos de los asuntos en los cuales se ocupa la Administración tiene carácter de reserva, por mandato legal o por su propia naturaleza. En tal virtud se prohibe a los empleados dar noticias o informes sobre el particular, so pena de violar la reserva.

3.16.2 Prohibiciones.-

a. Realizar actividades ajenas al ejercicio de sus funciones durante la jornada de trabajo.

b. Abandonar o suspender sus labores sin autorización previa.

c. Retardar o negar injustificadamente el despacho de asuntos o la prestación del servicio a que estén obligados.

d. Proporcionar noticias o informes sobre asuntos de la Administración, cuando no estén facultados para hacerlo.

e. Aceptar, sin permiso del Gobierno, cargos, obsequios, invitaciones o cualquier otra clase de prebendas provenientes de

entidades nacionales o extranjeras o de otros gobiernos.

f. Declarar huelgas o paros, apoyarlos o intervenir en ellos.

g. Dedicarse, tanto en el servicio como en la vida social, a actividades que puedan afectar la confianza del público, y observar habitualmente una conducta que pueda comprometer la dignidad de la administración pública.

h. Desarrollar actividades partidistas.

i. Solicitar o recibir, directa o por interpuesta persona, gratificaciones, dádivas o recompensas como retribución por actos inherentes a su cargo.

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

k. Prestar a título particular, servicios de asesoría o de asistencia en trabajos relacionados con las funciones propias de su empleo.

l. Obtener préstamos y contraer obligaciones con personas naturales o jurídicas con las cuales se tenga relaciones oficiales en razón del cargo que se desempeña.

ll. Intervenir directa o indirectamente en la suscripción de contratos con el Estado y en la obtención de concesiones o de cualquier beneficio que implique privilegio a su favor.

3.16.3 Derechos de los empleados del Servicio Civil.-

El art. 7o. del Decreto 2400 de 1.968 es el ordenamiento garante de los derechos a que son acreedores los funcionarios públicos. Dentro de lo consagrado por la norma encomendo tenemos:

a. Percibir puntualmente la remuneración que para el respectivo empleo fija la ley.

b. Recibir la capacitación adecuada para el mejor desempeño de sus funciones y para participar en los concursos que le permitan obtener promociones dentro del servicio.

c. Participar en los programas de bienestar social que establece el Estado.

d. Disfrutar de vacaciones anuales remuneradas y al reconocimiento y pago de prestaciones sociales.

e. Obtener los permisos y licencias de acuerdo a la Ley.

3.16.4 El Ombudsmen.-

Es una institución jurídica con asiento en los países nórdicos, creado para la protección ciudadana y la moralidad administrativa.

Se ha debatido mucho, sobre la conveniencia de su creación en Colombia, de esta modalidad de control moralizador. Han sido ponentes de esta necesidad los expresidentes Misael Pastrana Borrero y Alfonso López Michelsen. Este último ha manifestado: "Deploro de veras, que no exista entre nosotros la moderna institución del "OMBUDSMEN", procurador del interés público revestido de tan alta autoridad moral que sin que sea menester acudir a procedimientos judiciales engorrosos, condena en conciencia, según su real saber y entender, a quienes el índice de la opinión pública señala como infractores de los principios éticos y legales".

El contexto que regula la ética en el servicio civil persigue que el status del empleo no contrarie la moral, las buenas costumbres, que sean cumplidas las prohibiciones e incompatibilidades previstas por la Constitución y las leyes.

3.17 EL RETIRO DE LA FUNCION PUBLICA.

Después de haber descrito todas las circunstancias jurídicas relativas al ingreso a la Administración Pública, y las diversas modalidades de la relación de servicio en la función pública, se llega a la

etapa final, o sea lo relacionado a la cesación definitiva de las funciones como empleado público.

El art. 25 del Decreto 2400/68, nos indica las causales que ponen fin de manera definitiva al nombramiento de un funcionario, así:

a. Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento.

b. Por renuncia regularmente aceptada.

c. Por supresión del empleo.

d. Por retiro con derecho a jubilación.

e. Por invalidez absoluta

f. Por edad.

g. Por destitución.

h. Por abandono del cargo.

Dentro de las causales que se han indicado, debemos tener en cuenta, que estas pueden provenir de parte del legislador, de la Administración o de la propia voluntad del funcionario.

Por voluntad de la ley cuando ha habido supresión del empleo, retiro por jubilación, invalidez o vejez, abandono del cargo y la destitución.

Por voluntad de la Administración, cuando se haya presentado la insubsistencia, cuando se trate de funcionarios sin fuero.

Por voluntad del funcionario, cuando ha presentado su renuncia.

4. DIAGNOSTICO

4.1 LA PARIDAD POLITICA.

En el Siglo XIX, tanto en Colombia como en los otros paises latinoamericanos se dio el bipartidismo liberal-conservador, pero a diferencia de casi todos ellos, en Colombia esta situación se prolongó en el Siglo XX y es un hecho actual innegable.

En las primeras décadas del Siglo XX, nuestro país conoce por primera vez desde la independencia cierto grado de estabilidad política y social.

A lo largo de la historia, nuestras dos colectividades políticas se constituyeron como partidos y se anclaron en el alma popular gracias a la pasión dualista y diferencista que polarizaba sus distintas actuaciones a los colombianos con bautismos de sangre. La furia de esta diferencia alcanzó su clímax en la década de la violencia, es decir, una lucha sin cuartel entre los dos partidos tradicionales, y en su curso el Estado, acabó por perder todo peso moral. Después de este cataclismo que se lo recuerda con sobresalto, se pacta en el año 1.957 el Frente Nacionalista, para atajar esa suerte de sicosis co-

lectiva.

Dentro del esquema ideológico Frente Nacionalista, cada partido iba a servir de garante de los buenos propósitos del contrario. Los liberales debían de dar muestras de especial responsabilidad en sus actuaciones, buscando corregir la mala imagen que de ellos se hubieran podido formar sus contrarios. Los conservadores por su parte, adoptarían aires de cordura, adhesión a la democracia, su respeto por los derechos civiles.

El contenido del pacto susodicho, se deduce de la evolución política el cual vino a dar solución a los conflictos. Después de este loca gro, debe tenerse en cuenta que los dos partidos, aunque representaban funciones contrarias y también complementarias, colaboraron de manera alternada en la conducción del Estado.

La reforma constitucional que consagró el sistema de Frente Nacional fue auspiciado plebiscitariamente por doce años, pero el Congreso bipartidista lo aumentó a dieciséis, es decir, por cuatro períodos de cuatro años. En razón de esto los partidos tradicionales debían turnarse en la presidencia y repartirse por mitades los cargos de gobierno, lo mismo que los asientos del Congreso.

Dentro de este marco del bipartidismo, el régimen paritario practicó innumerables violaciones a la Constitución. La falsa interpretación que se dio al plebiscito sobre la representación de los parti-

dos en el gobierno, trajo muchos perjuicios con lo cual se gestó la ineficiencia burocrática, la corrupción y la violación de las normas sobre la CARRERA ADMINISTRATIVA. La paridad se extendió a todos los cargos de la Administración Pública, no obstante que en el plebiscito como en la Ley 19/58, se distinguían las nociones jurídicas de "Agentes o funcionarios políticos" y la de "empleados administrativos; pero tal violación sistemática se ejercía, como una garantía de la conveniencia bipartidista reinante. El Frente Nacional intronizó una democracia de partido único en la medida en que el poder se dedicó a agenciar resultados electorales, sistema que sigue imperante con la sola variación de que las colectividades tradicionales, liberal y conservador, ya no son accionistas paritarias del engendro institucional, sino socios del sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente, conforme a su adecuada y equitativa cuota burocrática.

4.2 LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y LA REPARTICION ADECUADA Y EQUITATIVA INSTITUIDA POR EL ART. 120 INCISO 2o. DEL PARAGRAFO 1o. DE LA C.N.

La primera observación que merece este epígrafe es que la paridad política dejó de regir, por mandato constitucional a partir del 7 de Agosto de 1.978. Desde esta fecha se puede interpretar que la integración paritaria de los agentes políticos, cambia por la integración adecuada y equitativa de los mismos.

Según la interpretación correcta que ha dado el Consejo de Estado al Art. 120 del parágrafo 1o. e inciso segundo, de los dos conceptos afines y complementarios, pero de contenido diferente. Son ellos: El de Servicio Civil y el de Carrera Administrativa. Dentro de la apreciación correspondiente al Servicio Civil, este comprende el conjunto de empleos civiles de la rama ejecutiva del poder público. Con relación al segundo aspecto se puede decir que la Carrera Administrativa está constituída por la selección técnica del personal que va a desempeñar destinos públicos, la cual ofrece igualdad de ingreso, estabilidad en sus empleos y ascensos por mérito sin que la filiación política de una persona o consideraciones de otra índole tenga influjo alguno en la misma. Esta línea divisoria entre los dos conceptos se encuentran clarificados en las consideraciones de la Corte, de las cuales extractamos lo siguiente:

"Las finalidades de esta norma no son otras que las de estabilizar el personal propiamente administrativo en sus cargos, mediante la organización de una carrera profesional que ponga a los funcionarios al amparo de las contingencias políticas y que reste incentivos a las luchas partidistas, con el objeto de obtener una mejor prestación de los servicios públicos. Así como en el Artículo 4o. del Plebiscito, se regula lo relativo a la designación de agentes del poder ejecutivo, en el Art. 5o., se hechan las bases constitucionales del sistema de nombramiento de los empleados administrativos. Para aquellos se establece el régimen de la participación proporcional, para éstos el de la selección por ascensos, mérito, antiguedad, etc. Como los primeros tienen asignadas funciones políti-

cas, los métodos de escogencia son también políticos; como los segundos prestan servicios simplemente administrativos, los medios para seleccionarlos debe adaptarse a la naturaleza de las funciones que desempeñan".

En síntesis, lo ordenado por el inciso 2o. de la norma encomendo, referente a la participación adecuada y equitativa, es una limitante medida de orden político que en nada aporta a una verdadera tecnificación del sector público.

4.3 LA TEORICA NORMATIVIDAD DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.

La Ley 165 de 1.938; la Ley 19 de 1.958; el Decreto 1732 de 1.960; Decreto 2400 de 1.968; Decreto 1950, son un acervo de normas que constituyen en términos generales el estatuto de la CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA, técnicamente elaborado, pero que ha sido un compendio de buenas intenciones.

La Ley 165/38, hizo su intromisión consagrando la inmovilidad y el ascenso por méritos. La inoperancia de este ordenamiento fue descrito doce años después por la Misión Currie, en 1.952, cuando el ingreso al sistema eran tan exiguo como es cuarenta años más tarde. De cincuenta mil trabajadores vinculados en 1.952 con el Estado, solo 1.500 ingresaron en la Carrera, y la insignificante cifra de cuarenta y dos, lo consiguió por concurso.

La reforma plebiscitaria de 1.957, tuvo el criterio de conjurar la politización de la Administración, por ello elevó a canon constitucional la CARRERA ADMINISTRATIVA, consagrando la paridad en las corporaciones públicas. Dos años más tarde, vino la reglamentación de las leyes expedidas a raíz del Plebiscito: El Decreto 1732 de 1.960, primer estatuto regulador de la CARRERA, clasificó a los empleados públicos, estableció los mecanismos de ingreso por categorías y consagró la permanencia en el cargo por méritos.

Las normas esencialmente positivas y que dieron por primera vez estructura operativa al sistema de Carrera sucumbieron en aquel entonces, de la misma forma como han naufragado en los últimos años, a causa de la resistencia de los sectores políticos acostumbrados al "CUOTEO BUROCRATICO", como consecuencia electoral.

Los instrumentos reglamentarios más completos sobre CARRERA datan de las dos últimas administraciones del Frente Nacional: La Reforma Administrativa de 1.968, concedió al Presidente Carlos Lleras Restrepo facultades extraordinarias para reformar los organismos rectores del Servicio Civil. En virtud de ellas expidió el Decreto 2400 de 1.968, que junto con el Decreto 1950, concebido durante el gobierno del Dr. Misael Pastrana Borrero, constituyen el pórtico reglamentario de la CARRERA.

A raíz del estado de excepción se creyeron suspendidos de manera general los derechos, garantías y demás efectos de las CARRERAS

y los mecanismos de ingreso se vieron congelados. No obstante según jurisprudencia del Consejo de Estado, la suspensión solo era aplicable a los casos individuales en que incurrieron las personas responsables de actos que perturben el orden público, para aplicarles la respectiva sanción.

Si hacemos un diagnóstico posterior al levantamiento del Estado de Sitio, el ingreso de los funcionarios a la CARRERA ADMINISTRATIVA continúa virtualmente paralizado.

La mejor muestra del fracaso de medio siglo de legislación y reglamentación son las estadísticas de ingreso.

Según información del Departamento Administrativo de Servicio Civil en Agosto de 1.983, encontramos que a nivel nacional, se hallan de un total de 53.643 empleos, escalafonados 5.630. A nivel descentralizado, de 67.778 cargos, se hallan escalafonados 6.856. El número de funcionarios escalafonados a 7 de Agosto de 1.983, es de 11.855.

Esta última cifra tomada a partir del 7 de Agosto de 1.983, de los funcionarios escalafonados, es la patética demostración del fracaso y la gran frustración nacional en este campo. Difícilmente se puede explicar cómo habiendo transcurrido 45 años desde cuando se formalizó legalmente en Colombia la CARRERA ADMINISTRATIVA, a partir del año 1.938, mediante la expedición de la Ley 165, se hallan

escalafonados 11.855 funcionarios, y en cambio, se encuentren aproximadamente 130.000 empleados vinculados a la Administración Pública en cargos de Carrera sin ser ni tener el status administrativo de la CARRERA ADMINISTRATIVA, habiéndose creado una situación de provisionalidad temperaria que como es muy bien sabido, termina para ese número elevado de empleados en Octubre del presente año.

He aquí el fiel reflejo de la falta de operatividad y practicidad de la CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA. De nada ha servido legislar, bien, mal o regular sobre esta materia, cuando ha faltado desarrollo efectivo y cumplimiento serio y responsable de los mandatos legales.

A la luz de este deplorable fracaso, es posible, en efecto, entender que hacer la política exclusivamente con el interés cubiletero, es decir, pagando el voto con puestos públicos, conlleva a la antipolítica, que no es más que una estrecha relación de la politiquería con la burocracia.

En este orden de ideas, debe tenerse en cuenta que a más de existir el clientelismo tradicional, la utilización del empleo estatal como elemento de pago a los servicios prestados en la lucha política, también existen otros factores que han sido la sabia para que la CARRERA ADMINISTRATIVA, sea teórica y no funcional, así:

a. Falta de apoyo político.- El sector político representado

por los dos partidos tradicionales, liberal y conservador, han sido, son y serán el principal obstáculo de la CARRERA ADMINISTRATIVA, en virtud de que el ponqué burocrático es alma y nervio de su subsistencia. La indiferencia parlamentaria asfixia el legítima sentir de garantizar la estabilidad laboral, como único argumento de orden técnico, en razón a sus intereses clientelistas, sin los cuales sus elecciones o reelecciones se encontraráin inalcanzables.

Como consecuencia de lo anterior, debemos tener en cuenta el dualismo con que piensan los dos grupos políticos en el marco de los debates sobre el proyecto de Ley No. 27 de 1.983 y que encierran la difícil conciliación de esos intereses encontrados, al respecto se dice: "EL INTENTO DEL PARTIDO CONSERVADOR, ES CONSERVATIZAR LA ADMINISTRACION Y EL LEGITIMO DESEO DEL LIBERALISMO ES DE QUE ESTO NO SUCEDA".- De lo anterior, tenemos que el Dr. Ernesto Samper Pizano, Director del Instituto de Estudios Liberales, nos dice: "Al partido liberal le interesa la CARRERA ADMINISTRATIVA políticamente hablando, para evitar los despidos masivos que se han venido produciendo desde el 7 de Agosto y superan los 150 mil empleados, gran parte de ellos liberales. El partido conservador está interesado en sabotear, como lo ha venido haciendo, cualquier fórmula que implique la incorporación masiva de empleados públicos a la Carrera".

El Presidente del Directorio Nacional Conservador Dr. Ignacio Valencia López señaló: "Que su colectividad se ha mostrado francamente partidaria de la Carrera para tecnificar, moralizar y prote-

ger de presiones indebidas a los funcionarios, pero reparó en la necesidad de un acuerdo " de partido a partido" para obtener consenso político. "Lo que rechazamos es que se pretenda embarcar sobre tan nobles finalidades a mercenarios del sectarismo para propinarle un zarpazo al partido y obtener en medio de la tiniebla seudotécnica, lo que no pudieron conseguir en las urnas", agregó.

Estos pensamientos antagónicos, hacen reconocer que no existirá un consenso político entre los partidos tradicionales que aseguren la implantación de la CARRERA ADMINISTRATIVA.

b. Dificultades de carácter técnico para el ingreso, ascenso y retiro de los funcionarios.

c. La complejidad en el proceso de selección para la provisión de empleos.

d. La falta de instrumentos cohercitivos por parte del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

e. Error de interpretación, al creerse que la CARRERA ADMINISTRATIVA es solo una CONSTRUCCION JURIDICA, sin entender que la misma es una REALIDAD SOCIOLOGICA.

Toda esta gama de incoherencias ha sometido a la CARRERA ADMINISTRATIVA, en el campo teórico, obstaculizando todos los esfuerzos

de los mandatos legales, que sobre la materia se ha querido legislar.

4.4 LA CARRERA ADMINISTRATIVA, FRENTE A LOS EMPLEADOS PUBLICOS ACTUALES.

La CARRERA ADMINISTRATIVA, implica una burocracia eficiente, buena administración, lo cual determina para los administrados estabilidad en los vaivenes políticos.

Alfred Diamant, sobre el sistema administrativo de Francia nos dice: "La República pasa pero la Administración queda".

El sistema francés con base en la CARRERA ADMINISTRATIVA, ha operado exitosamente durante largos períodos de estabilidad política o dirección política débil o con ausencia de dirección política.

Es por ello que una fuerte maquinaria estatal para una fuerte economía, depende en gran parte de la CARRERA ADMINISTRATIVA.

En Francia, las personas pertenecientes a la CARRERA ADMINISTRATIVA, en sus niveles más altos, han desarrollado un sentido de trabajo "por la Nación", una especie de mística, con un sentimiento de responsabilidad hacia la nación más que a los diversos y cambiantes grupos políticos. Ellos sirven a los gobiernos de turno, pero su últi.a y primera responsabilidad es hacia la Nación.

Se puede afirmar que diferentes gobiernos han llegado y se han ido, en Francia, pero la Administración ha continuado con poco cambio.

La honestidad, las consideraciones personales, altos estandartes profesionales y el fuerte espíritu de servicio público, son las directrices sobre las cuales gira la administración pública francesa, dando como resultado: unidad nacional, gobierno estable y buena administración.

En Colombia, la CARRERA ADMINISTRATIVA, ha cumplido un derrotero teórico, es decir, con normas pródigas, pero no fértiles, o como decíamos en otro aparte, "UN COMPENDIO DE BUENAS INTENCIONES".

La necesidad de tener un conjunto de normas técnicas y modernas que estructuren coherentemente el régimen jurídico de los servidores del Estado en la Rama Ejecutiva del poder público, nacional y seccional, se justifica dentro de la complejidad del mundo moderno en que vivimos y porque el Estado Colombiano necesita personal con idoneidad suficiente, con vocación de servicio y profesionalidad en los cargos, a fin de que los elevados recursos estatales que se aproximan a un BILLON TRESCIENTOS MIL PESOS, incluídos los de la Nación, los institutos descentralizados, empresas comerciales e industriales del Estado y entidades territoriales, se administren, manejen en forma congruente, sin desparpajos, sin sobresaltos, en forma previsible, seria y responsable.

Es de todos conocido que dentro del período ordinario de las sesiones parlamentarias, correspondientes a 1.983, uno de los prioritarios proyectos de ley que el Ejecutivo solicitó su trámite con la brevedad posible, fue la CARRERA ADMINISTRATIVA. Las innovaciones realizadas por el Dr. Darío Martínez, joven figura parlamentaria nariñense y ponente del proyecto, se acogían a las necesidades que la misma exigía, como una solución a los 45 años de inoperancia y como una virtual sensatez en el campo sociológico.

Voceros de los directorios políticos de ambas colectividades manifestaron públicamente su respaldo al proyecto y en presencia de los Ministros de Gobierno y Trabajo comenzaron a realizar los contactos requeridos, logrando únicamente que el proyecto entre en el sueño de los justos y que los 130.000 empleados estatales sigan con su provisionalidad.

Los factores anotados dan cuenta que el clientelismo y la burocratización son el principal obstáculo de la CARRERA ADMINISTRATIVA, creando una difícil situación de carácter social.

4.5 EL ESTADO COMO EL MAYOR EMPLEADOR.

En la actual coyuntura de la vida nacional, el Estado está soportando el mayor peso burocrático en virtud que Colombia es un país subdesarrollado, sin mayores fuentes de trabajo y con un

alto porcentaje de desempleo, lo cual obliga a un número considerado de gobernados a derivar el sustento de la burocracia estatal.

En ciudades de departamentos donde aflora un medio económico, por su banca, comercio, agroindustrias, etc. (Antioquia, Valle, Cundinamarca, Atlántico, etc.), no poseen un marco acentuado que exija definitivamente a sus conciudadanos a derivar su modo vivendus de la participación burocrática.

La empleomanía privada, en el sector empresarial, acoge un significativo porcentaje de trabajadores, haciendo menos gravoso el peso al Estado.

Entratándose de departamentos como el nuestro, donde se soporta una política económica precaria, en razón de no existir fuentes de trabajo, la demanda de empleo es alta, obligando a sus gentes a mendigar un cargo en la Administración Pública y como consecuencia de ello, la obligatoria necesidad de los aspirantes a vincularse a grupos políticos, sin lo cual no se tendría el pasaporte para estar dentro del número de los burócratas.

El incremento anual de burocracia es de un 4 ó 5%, que tomando como punto de referencia un total aproximado de 800.000 empleados de la Rama Ejecutiva del poder público, daría un crecimiento por año de treinta o cuarenta mil empleados. Esto debe hacernos comprender que el Estado es la persona jurídica que mayor número de personas

ha vinculado a su Administración.

4.6 LEY ACTUAL SOBRE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.

Dentro de la temática de discusión para la aprobación de la Ley 27 de 1.983, por medio de la cual se trató de legislar al personal civil y demás servidores que prestan sus servicios a la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo nacional y en los establecimientos territoriales de la República y sobre las disposiciones sobre el régimen de CARRERA ADMINISTRATIVA, su segundo debate realizado el 14 de Diciembre de 1.983, su ponente Dr. Darío Martínez Betancurt, exhortó a los senadores, por las calificaciones descomedidas que se le hicieran a su proyecto y al acuerdo político, por haberlos catalogado como una "estafa para el país" y que constituían un "pacto de los montes". Al respecto el Dr. Martínez dijo: "Yo pienso que este acuerdo realizado por los partidos, no es ningún pacto de los montes, es un pacto de la sensatez política, es un pacto de la cordura del diálogo y habitualmente se trata de hacerle pensar al país, a la opinión nacional que el haber aprobado en primer debate, capítulos o temas importantes del tema de CARRERA ADMINISTRATIVA, en cierta forma conlleva a desconocer la filosofía, el propósito y todos los demás temas fundamentales del articulado del proyecto presentado por el gobierno. "... He allí Señores Senadores que el acuerdo político tal como se planteó no es ningún esperpento político, jurídico ni ningún pacto de los montes"....

"Pero hay algo más, yo no entiendo cómo se puede estar de acuer-

do con el todo, y no con las partes que componen un todo, se me ocurre poner un ejemplo: A mi me gusta el agua, pero no me gustan las partes que la componen, ni el hidrógeno ni el oxígeno. Esa es la actitud de respetadísimos Senadores cuando afirman que están de acuerdo con la CARRERA ADMINISTRATIVA, pero no están de acuerdo con partes fundamentales, como el régimen disciplinario, como el sistema de informática mediante la computarización. Sinceramente no he podido entender esa actitud, y esa posición política, ni jurídica...".

"Si bien es cierto que del contexto del proyecto de ley se han excluído aspectos como el marco de aplicación de la CARRERA ADMINISTRATIVA hacia las entidades territoriales, llamadas departamentos, municipios, intendencias y comisarías, no es menos cierto que constituye un positivo avance en el tratar de tecnificar la Administración Pública a nivel nacional."

"Lo ideal hubiese sido, que el acuerdo político hubiese tocado las puertas de las entidades territoriales. No fue así, somos conscientes la mayoría de los senadores que hemos participado en las distintas discusiones de este proyecto, de que de pronto no hay la madurez política suficiente para similar un sistema de CARRERA ADMINISTRATIVA, en los niveles territoriales; por sobre todo por la desorganización que en materia de organización administrativa y de función pública existe en estos niveles. Pero de todas maneras la puerta ha quedado abierta, dado que el mismo acuerdo reza, la conformación de una comisión bipartidista, a fin de que puedan seguir se estudiando estos temas fundamentales".

El Senador por el nuevo liberalismo Dr. Enrique Parejo González, refiriéndose a lo dicho por el Dr. Martínez dijo: "El Nuevo Liberalismo ha sido partidario de una CARRERA ADMINISTRATIVA integral, como había solicitado el Gobierno, a través del proyecto de ley sometido a la consideración del Congreso de la República".

"En verdad, el Nuevo Liberalismo dijo que el país no había sido adecuadamente informado sobre el acuerdo político a que se había llegado entre el oficialismo liberal y el conservatismo. Sobre ésto hubo un mal entendido, porque se le dijo a la opinión pública que el acuerdo estaba orientado a salvar la CARRERA ADMINISTRATIVA, cuando la verdad, y en eso tenemos que ser objetivos y sinceros, es que no se iba a aprobar la CARRERA ADMINISTRATIVA".

"El Gobierno Nacional presentó a la consideración del Congreso un estatuto completo de la CARRERA ADMINISTRATIVA, que fue publicado en los anales número 105 de este año, donde prevé normas fundamentales como las que se relacionan con la vinculación mediante concurso de las personas a la Administración Pública y donde se promueven las personas ya vinculadas a la Administración a cargos de nivel y responsabilidad superiores. Este proyecto no va a ser aprobado, a pesar de su importancia, porque de los ciento y veinti- tantos artículos que comprendía el texto original del Gobierno Nacional, solo se han traído aquí veinticinco, y de los diez o más capítulos fundamentales que contenía el proyecto original se está solicitando al Congreso de la República que apruebe únicamente dos,

uno de ellos relativo a las sanciones disciplinarias y otro referente a la composición del Consejo del Servicio Civil".

He querido transcribir estas dos exposiciones formuladas en el corazón del Congreso Nacional Colombiano. La primera rebosante de inconformismo por las cortapisas a que fue objeto el proyecto sobre la CARRERA. Cuando se dio el primer debate todo era color de rosa, de triunfo, el proyecto había sido aprobado para segunda vuelta. El ponente había logrado el respaldo a un esfuerzo, que cuando es el primero, dentro de la vida senatorial, exige sacrificio y dedicación, puesto que para convencer a una colectividad cargadas de intereses antagónicos, y máxime en este caso, donde se conjugaban los intereses políticos grupistas, la tarea resulta titánica.

Con relación a la segunda ponencia, podemos darnos cuenta con claridad el juego político que absorbe los estrados parlamentarios, y más concretamente el pensamiento y ambición de cada ente elegido por el voto popular.

Todo movimiento político está cargado de un interés personal. Si dentro del proyecto original de la CARRERA, se presentaron más de diez capítulos y únicamente se solicita la aprobación de dos. Cabe los siguientes interrogantes: Fue que los restantes adolecían de alguna irregularidad o eran ilegales? O a los señores Senadores, en sus condiciones de representantes políticos no les convenía tal aprobación y por ello calificaron al pacto político como

"UNA ESTAFA PARA EL PAIS", para quitarse la soga del cuello?. Se dice que cuando a los congresistas les conviene una ley, y ésta es a su favor, como por ejemplo el alza de las dietas, no existe ninguna objeción, pero cuando la moneda se invierte, defienden sus intereses a capa y espada, aunque su defensa esté en contra de quienes los eligió.

Dentro de este embate maquiavélico, propio de la época y de un congreso que dice llamarse democrático, queda flotando las buenas intenciones, como en esta investigación lo he insinuado, y máxime en este evento de tanta cortapisa política, otra cosa no se puede esperar.

Como es de conocimiento público, el tan sonado proyecto sobre la CARRERA ADMINISTRATIVA, quedó reducido a los caprichos de los Senadores.

Dentro de la cobertura aprobada tenemos el REGIMEN DISCIPLINARIO, y la INTEGRACION DEL CONSEJO SUPERIOR DEL SERVICIO CIVIL. Con relación al primero, su acción es pública y se inicia de oficio. Los funcionarios tendrán la obligación de denunciar las faltas que conozcan, las cuales serán investigadas por la persona señalada por el Jefe del Organismo. Sin embargo, cuando la Procuraduría asuma una investigación, la entidad suspenderá las diligencias.

De acuerdo con el nuevo régimen, la acción disciplinaria prescribe a los cinco años y será objeto de acumulación, cuando se trate de la comisión de varias faltas. En todos los casos, el funcionario tendrá derecho a ser oído en declaración de descargos y a que se le practiquen las pruebas que solicite.

Las faltas, clasificadas como leves o graves, dan origen a sanciones que van desde la amonestación escrita hasta la destitución con inhabilidad para ejercer cargos públicos, pasando por censura con anotación en la hoja de vida, multa que no exceda a la quinta parte del sueldo mensual y suspensión hasta por treinta días sin derecho a remuneración. Cuando se considere que la falta amerita sanción de destitución es necesario el concepto de la Comisión de Personal. También se puede suspender en el cargo a un empleado sobre el cual pese un auto de detención, pero cuando éste se revoque, tendrá derecho al reintegro.

Referente a la integración del Consejo Superior del Servicio Civil este quedó conformado con la participación de cuatro congresistas, elegidos por cada Cámara en forma paritaria. El Consejo será el organismo asesor del Gobierno en materia de administración de personal y deberá absolver todas las consultas que se presenten y emitir conceptos sobre los reclamos que formulen los empleados del Estado.

Sobre la nueva legislación la Dra. Ericina Mendoza Saladen, Jefe

del Departamento Administrativo de Servicio Civil, dijo: "Hay que diferenciar tres vertientes dentro del personal vinculado con el Estado para la aplicación de las nuevas disposiciones; por una parte, se encuentra el grupo de empleados que ocupan cargos de carrera pero no pertenecen al escalafón oficial. Para ellos, el efecto del ingreso es la ubicación en el nivel del escalafón que les corresponde. Por otra parte, están los funcionarios que pertenecen a la Carrera Administrativa, pero necesitan acreditar los méritos que les permiten actualizar su nivel en el escalafón, y, finalmente, los aspirantes que pueden entrar a ocupar vacantes dentro del sistema".

"La estabilidad en la administración pública es de más del 80%. El personal del Estado tiene muy poca movilidad, pero el nuevo régimen no implica un ingreso masivo a la Carrera, sino la instauración de una situación de equilibrio. Así como se agiliza el proceso de entrada, hay que agilizar el de posible salida. Por esta razón se ha establecido un régimen disciplinario sin el cual no se puede prescindir de los servicios de un empleado".

El Dr. Marino Rengifo Salcedo, en el segundo debate sobre el tema que nos ocupa hacia la siguiente glosa "lo que se está estableciendo es el mecanismo para salir de la Carrera Administrativa y no para ingresar a ella".

Dentro del marco de equilibrio que manifiesta el Jefe del DASC,

están encajados los 130 mil empleados públicos que trabajan al servicio del Estado. Si este equilibrio se lo va a implantar teniéndose en cuenta la política partidista, el partido liberal es el más afectado, porque en la actualidad existe un número mayoritario de esa colectividad como empleados públicos. Si por otra parte se va a tener en cuenta la idoneidad, muchos empleados públicos quedarán por fuera, puesto que varios de ellos adolecen de este mérito dando como pie el procedo disciplinario y su agilización de salida para los mismos y como consecuencia la entrada para los buenos, o para otros malos según el juego político que impere. En síntesis va a resultar cierto lo dicho por el Senador Rengifo, con relación a su glosa.

Los decretos 2400 de 1.968 y su reglamentario 1950 de 1.973 quedan como normas vigentes, a excepción de las normas aprobadas. Estos estatutos jurídicos son buenos, lo que pasa es que no se han desarrollado a plenitud, han faltado mecanismos de practicidad, para que esas normas, en buena hora dictadas, se hayan desarrollado a perfección.

4.7 EL CLIENTELISMO.

Descendiendo del vértice a las zonas medias y bajas de la pirámide dentro de la integrada conformación vertical de nuestras agrupaciones partidarias, a lo cual no escapan, ni las izquierdas extremas, están las montoneras de personas, de sobra identificadas

con su carga a cuestas de agudos querimientos clientelistas: el puesto, el ascenso, la gestión oficial respecto a una cesantía, una jubilación, una licencia, un contrato, la adjudicación de elementos y bienes de exclusivo suministro oficial, la beca, el escalafón, el traslado, el cupo universitario, de secundaria y de primaria, pues hasta entrar a la escuela se volvió dura rebatiña intrigada. Siendo saldo inquietante de cada elección verificar que rinde más, el favor personal que la obra comunitaria, pues produce más votos, por ejemplo, colocarle una hija al cacique local que contruír un puesto de salud, un camino veredal o una escuela. Sin que se sepa qué sorprende más, si este encarnizado egoísmo, o el hecho real y cierto de que cada día aumenta la influencia de estos caciques, o gamonales, amos absolutos de electorados cautivos en zonas rurales, poblados y sectores citadinos marginados que negocian sus votos por el favor clientelista, al que se añade la descarada retribución pecuniaria que se encubre con el calificativo, no del todo injustificado, de GASTOS DE MOVILIZACION ELECTORAL.

Esta secuencia pusilánime que enfoca una corrupta y bien marcada forma de conseguir votos, se ha generalizado. La integración de corporaciones públicas, con excepciones declinantes, se han vuelto producto de la compra física de curules, en la que además actúan como moneda favores oficiales y auxilios parlamentarios. La corruptora modalidad de la compra de votos denunciada con alarma por las

gentes honradas de algunos departamentos, se ha ido extendiendo con vertiginosa rapidez por todo el país, hasta tal punto que en elecciones venideras solo estarán al alcance de multimillonarios y de prepotentes aprovechadores de la economía subterránea.

Las últimas elecciones han demostrado que el clientelismo ha predominado dentro de la política bipartidista como también dentro de la participación adecuada y equitativa, su consigna se condensa en la intriga, la desviación política hacia la desordenada ocupación de los cargos públicos.

El aparato administrativo ha venido creciendo, a instancia de las necesidades colectivas, protagonizando una burocracia gigantesca que atenta contra la racionalización sistemática del aparato administrativo, lo cual es inseparable a la nueva estrategia de desarrollo. La burocratización, el desperdicio de recursos, la ausencia de objetivos precisos, la falta de coordinación y primordialmente la deshonestidad, entorpecen el cumplimiento de los objetivos nacionales. Si la sociedad paga a sus servidores, tiene derecho a exigir que le sirvan bien, porque de ello depende su prosperidad y bienestar.

De lo anterior concluimos que:

1. El clientelismo es una línea vertical relacionada con la obediencia, consistente, el jefe ordena y los súbditos pliti-

cos obedecen.

2. Una reciprocidad de favores en vista de que los votos que el gamonal entrega al jefe político son compensados con puestos, recomendaciones.

3. Inexistencia absoluta de elementos objetivos, ideplógicos, amistad sincera, pues si los votos no se dan o los favores no se reciben la solidaridad o amistad política desaparece.

El clientelismo y la parcialidad política jamás han contribuído ni contribuirán para servir a las nobles causas ni a las legítimas aspiraciones de los pueblos.

4.8 VIGENCIA DE LOS PARTIDOS, EXCLUSIVIDAD A TRAVES DE LOS CARGOS PUBLICOS.

El desequilibrio político constituye hoy uno de los problemas dominantes. Los partidos políticos tradicionales carecen de la más absoluta ideología y de la más preclara definición, condiciones estas indispensables para que se caracterice, tenga nombre propio un partido y para encontrarle utilidad frente a los destinos del Estado. Desde el siglo pasado y hasta el momento, se ha dicho insistentemente que los partidos políticos colombianos no tienen sino diferencia de posiciones, eventuales, circunstanciales, cuando no semejanza de criterio. La única forma de supervivencia,

es la utilización del empleo estatal como elemento de reproducción.

Su ideología y su definición se concentran en una anárquica atomización en grupos, grupúsculos, divisiones y subdivisiones, que son el resultado de sus programas; el desprecio hacia cualquier forma de disciplina y la carencia de todo sentido jerárquico, lo cual los precipitará a su decadencia.

La primera característica definidora de toda democracia es la de mantener canales abiertos para el logro del cambio en bien del desarrollo social, pero no generar contradicciones como las actuales: los liberales, defensores de la estabilidad de los funcionarios públicos, mientras que los conservadores pretenden cambiar la mayoría liberal por una conservadora. Claro está que al lograr lo segundo esa colectividad, los liberales se transformarán en acérrimos enemigos de esa estabilidad que defienden.

4.9 ASIMILACION O CONFUSION DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION.

Una administración estructurada, madura implica el contar con elementos para su desarrollo. Aparte de los instrumentos materiales, debemos de tener en cuenta el elemento humano, con capacidad suficiente para desempeñar un servicio a cargo del Estado. Por esta razón, en los países desarrollados se oye decir que los cambios del gobierno no conllevan cambios en la Administración Pública. Se separa pues en la práctica, la decisión política de

la Carrera Administrativa. Esto, mientras en Colombia existe una ingerencia directa de la politiquería en el servicio público, no es posible. Se necesita entonces, antes de expedición de leyes, reconstrucción de los partidos y de las condiciones en que se desenvuelven dentro del Estado. Por lo tanto en el contexto de los cambios que requiere Colombia, hacia una real apertura democrática, la estabilidad de los empleados oficiales, con carreras funcionarias que signifiquen una barrera al clientelismo, capacitación y promoción en el empleo, y mejoramiento del servicio público, es pieza medular, indispensable de tal proceso.

4.10 LA DIFICIL IMPLANTACION DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA.

Ninguna de las formas de organización social pueden limitarse a establecer o perseguir determinados objetivos, sino que es imprescindible, para lograr la efectividad de éstos, prefijar una serie de mecanismos que orienten, alinden y ajusten los compromisos de las personas hacia la búsqueda de esos fines.

La Administración Pública, como una gran organización que es, no escapa desde luego a las claras ideas que han servido de marco a este conclusivo capítulo. Los esquemas anteriormente expuestos sobre el diagnóstico que he realizado a la CARRERA ADMINISTRATIVA, denota que en un país como el nuestro sujeto a los vaivenes partidistas, donde se cree que los empleos de la Administración Pública,

son el trofeo del ganador de las elecciones, o que son cuotas reservadas del jefe político; donde se ve afectado el rendimiento de las oficinas gubernamentales por el ocio reinante, (lectura de periódicos, conversaciones telefónicas, tinto, diligencias personales durante la jornada de oficina, puentes y otras celebridades), o donde el plácido discurrir de los burócratas, es solamente pensar en ver acercarse los aumentos o su pensión de jubilación, sin metas internas, sin alzar los ojos sobre lo que hace la entidad vecina, sin plan alguno, con métodos rústicos de trabajo, sin conocimiento del fluído de las actividades, sin cálculo, al vaiven de las demandas o de los caprichos de los jefes, me ha hecho llegar a la conclusión que en nuestra amada Colombia será difícil la implantación de la CARRERA ADMINISTRATIVA. O si por el contrario llegare a suceder tal implantación, será como solución al problema social, a la provisionalidad de los 130.000 empleados públicos existentes en Colombia; pero esta rigidez puede dejar maniatados a los gobiernos, porque se impondría un tren de empleados preestablecido, que dificultaría la composición de equipos dedicados a aplicar los programas y máxime si dentro de la cifra antes indicada el máximo porcentaje le corresponde al partido liberal, en ningún momento el partido conservador podría aceptar tal decisión, más aún, este partido no le perdonaría al Dr. Belisario Betancourt semejante descalabro en contra de su propia colectividad, lo mismo sucedería si invertimos los papeles.

Lo anterior nos trae como resultado que no puede existir un consen-

so político, al no encontrarse los partidos tradicionales con una cantidad igual en los puestos públicos, y esto les hará mostrarse indiferentes a esta necesidad sociológica.

Es de suma importancia tener en cuenta los intereses clientelistas de los jefes políticos regionales, puesto que la inamovilidad en los cargos daría indiferencia política y falta de compromiso partidista, por parte de sus pupilos, perjudicándose sus intereses particulares.

En el proceso de Reforma Administrativa Colombiana, distintas líneas de acción se han ensayado para atacar el conjunto de problemas descritos, bien en lo que hace relación con los defectos estructurales, bien con la deficiencia del personal y con la introducción de sistemas de trabajo.

5. OBJETIVOS

5.1 EFICIENCIA ADMINISTRATIVA.

La tarea para el desarrollo nacional en el campo de las comunicaciones institucionales consiste en desarrollar con políticas y objetivos bien definidos, programas que permitan la participación de toda la comunidad. Para lograrlo, es necesario remoderlar y reestructurar los medios y los fines: los medios están dados por el Gobierno y tendrán necesariamente que ampliarse. Los fines están comprendidos en la descentralización administrativa, mejor prestación de servicios, eficiencia e información.

Para lograr la eficiencia que se pretende es necesario promover la realización de diversos cursos sobre relaciones humanas entre los funcionarios que atienden al público, dictar cursillos a estos funcionarios sobre la entidad a la que pertenecen, su organización, objetivos, funcionamiento, para ubicarlos dentro del contexto de lo que significa un "FUNCIONARIO PUBLICO", qué implica su labor, como desarrollarla, qué resultados se obtienen, etc.

El éxito de estas actividades se logrará solamente en la medida

en que haya una participación constante e infatigable, como también un permanente deseo de cambio tanto en el ciudadano como de las instituciones y sus funcionarios. El cambio que invoco necesita de una colaboración decidida para que pueda ser posible; colaboración no de unos sino de todos.

5.2 EL VOTO OBLIGATORIO.

La disposición de concurrir a las urnas para votar por los candidatos del partido o facción de las personales preferencias, es ante todo un problema de confianza del elector. Confianza derivada de gratitud por beneficios recibidos, espectativa de obtener otros nuevos, y aún cuando el más crudo materialismo haya saturado la mentalidad de las gentes, esperanza de un cambio real en las condiciones de injusticia, corrupción y desorden que asfixia a la sociedad colombiana.

La mayor o menor participación electoral dependerá, además, de que el elector se le ofrezcan opciones diferentes y bien contrastadas, que exista ágiles y expeditos procedimientos para votar, pero primordialmente que se respete la voluntad expresada. Tan importante o más que la posibilidad de escoger es la certeza de que hay camino libre, cierto y seguro para que el cambio por el que el elector ha votado tenga realización cumplida. En otras palabras, lo que importa es que el elector pueda votar por el cambio que quiere, que ese cambio se registre de manera insospechada, y que se le acate protegiéndolo de manipulaciones que lo adulteren o frustren.

La participación electoral ha sido constante desde 1.930 y a su descenso en los últimos veinte años ha contribuído el voto femenino y el de los ciudadanos de 18 años, ya que es evidente la tendencia de mujeres y jóvenes a la abstención. Una sistemática tarea educativa se impone como básico requerimiento democrático para sensibilizar la conciencia política de esos estamentos sociales.

Educar al pueblo y hacerlo titular de derechos sociales, para que el acto de votar obedezca a una reflexión consciente y ponderada, constituya básicos presupuestos de una verdadera democracia.

El único remedio eficaz para combatir la problemática electoral por medios distintos al de regresar a las hegemonías excluyentes con su cortejo de confrontaciones violentas, de ingrata recordación para quienes fueron sus protagonistas de esas épocas aciagas, se encuentra en el voto obligatorio, capaz de corregir en parte el grave problema de la compra de curules y de poner a partidos y candidatos a buscar el apoyo de los electores un tanto al margen de las corruptas prácticas clientelistas.

El ciudadano en ejercicio es el llamado a determinar la estructura de la organización del Estado. Como miembro de la comunidad no es ajeno a la definición del orden jurídico porque, precisamente es el sujeto por activa y pasiva, de la incidencia de ese orden. Pero la circunstancia del voluntario ejercicio, hace que la función sea un derecho simultáneo, cimentado en el arbitrio, siendo que esta

debiera constituir un deber, sujeto a coativo cumplimiento y con sanciones para quienes se muestran indiferentes con la suerte del conglomerado a que se pertenece. Los ciudadanos deben tener una activa participación en el desenvolvimiento de su comunidad, considerando que uno de los medios para lograrlo es el voto, pero éste más que función es considerado como deber, coincidiendo así con los procedimientos practicados en el Ecuador, en donde el sufragio es obligatorio para todos los ciudadanos.

Esta medida debe de imponerse de manera gradual empezando por implantarla en las ciudades con un determinado potencial electoral, para irla extendiendo gradualmente.

5.3 LA REFORMA DEL ARTICULO 120 PARAGRAFO 2o. DE LA CONSTITUCION NACIONAL.

El Art. 120 parágrafo 2o. de la C.N., es una medida de orden político que en nada se compadece con una verdadera tecnificación del sector público.

La participación adecuada y equitativa que debe tener en el gobierno el partido contrario al del presidente ha sido consagrada como un saludable propósito de mantener el espíritu nacional en la rama ejecutiva y en la administración pública e impedir el retorno de las hegemonías, pero ha prolongado el desestímulo en las confrontaciones electorales desde que la victoria o la derrota siguen care-

ciendo de concluyente significación clientelista.

Se ha gobernado desde el 7 de Agosto de 1.978, bajo este ordenamiento controvertido, donde al no existir por parte del partido derrotado unas oposiciones al Gobierno que le permitan vigilarlo y tutelarlo; sino habituarlo para recibir una cuota burocrática, que cuando no impone complicidad, se convierte en mordaza.

Esta tutela, esta oposición, incentivaría la confrontación civilizada de los partidos con el fin de que se establezca institucionalmente el Estatuto de Oposición, que es una vieja aspiración de la democracia colombiana y desestimularía el aliciente corruptor de las prácticas clientelistas, cuyo auge e imperio está arrazando los últimos vestigios de una moralidad en liquidación apresurada.

Las reglas de juego, gobierno-oposición, garantizaría a los pattidos tradicionales la lucha civilizada por el poder, su conquista, su ejercicio y conservación; pero les impone también la obligación de entregarlo cuando se pierda en elecciones limpias.

La conveniencia democrática de que haya un partido de gobierno, que ejecute sus programas, y otro partido de oposición con auténtica espectativa de llegar al poder, nos traería una fiscalización, lo cual exigiría el cumplimiento de los programas esbozados en la campaña electoral y los cuales dieron el triunfo. Pero si el partido perdedor, está dentro del gobierno qué críticas, qué alternativas de o-

posición tendría? Ninguna. Las cuotas burocráticas recibidas son mordazas y complicidad en el cumplimiento de programas de desarrollo, económicos y sociales, que a través de este mandato constitucional se ha recibido.

Claro está que para llevar a la práctica el desmonte del Artículo 120, Numeral 2o., se debe de imponer unos mecanismos y probarlos, que impidan el regreso a las hegemonías políticas.

5.4 UN CONSENSO NACIONAL SOBRE UNA POLITICA COHERENTE QUE PERSIGA LA CONSOLIDACION JURIDICA Y SOCIAL DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.

El estatuto sobre el Servicio Civil en Colombia, esbozado por el Presidente de la República, Dr. Belisario Betancourt y por intermedio de los mejores exponentes de los partidos tradicionales, de ayer de hoy, no debe ahogarse en la antipolítica, porque su necesidad jurídica y social es una garantía acorde con la necesidad que exige la complejidad del mundo moderno y porque el Estado necesita personal con idoneidad suficiente, con vocación de servicio y con profesionalidad de los cargos.

Esta necesidad imperante exige del pueblo colombiano y más concretamente de sus voceros en el campo parlamentario, de un consenso político, de un acuerdo entre los dos partidos, para lo cual se debe sacrificar los intereses personales como un gesto restaurador

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION
PROCESOS TECNICOS

de los intereses sociales.

Las normas que establecen y reglamentan la CARRERA ADMINISTRATIVA, están vigentes, son suficientes, solo se requieren voluntad política y gubernamental expresa para operar.

La dignidad de los empleados públicos, su servicio, aún sea de mero relevo en el trecho que les fijó el destino, debe asumirse en forma honesta y entusiasta, uniéndose en un gran movimiento de acción, de reforma, o tendiente a combatir la corrupción y la ineficiencia.

Una labor de rutina no tiene significación alguna, pues solo un esfuerzo constante, consciente y disciplinado en el campo en el que les toque actuar, conlleve un valor de dignidad humana, pues la vida sin ella no es, ni nada representa.

Con el mejor deseo de acertar en la orientación de mis criterios, producto de raciocinios elementales, pero no por simples y elementales menos ciertos, se ha gestado la presente investigación, dentro de la cual se ha concatenado criterios que se ajustan al tema.

361 "LA GLORIA NO ESTA EN SER GRANDE SINO EN SER UTIL".

BIBLIOGRAFIA

CASTRO, José Félix. Estatuto del Empleado Oficial. Prestaciones Sociales. 10 Edicación, Bogotá, Biblioteca Actualidad Juridica. 1.981, 358 págs.

LOPEZ MORALES, Jairo. Constitución Politica de la República de Colombia, ediciones 1 ex Ltda., 1978, 222 págs.

MORENO, Diego Younes. Derecho Administrativo Laboral, 2a. edición, Bogotá, Editorial Temis, 1.981, 378 págs.

MARQUEZ IGUARAN, Jacobo. El Régimen Disciplinario como limitante de la Facultad de libre remoción. Revista del Ministerio Público. Imprenta Nacional, Bogotá 1.980, 65 págs.

MEJIA MAYA, Ignacio. Guía Administrativa, 4a. edición, 1.978, 361 págs.

NIGRO, FELIX . Administración de Personal, Madrid, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, 169 págs.

PERDOMO, Jaime Vidal. Derecho Administrativo. Cali, Biblioteca Banco Popular, 1.977, 563 págs.

_____. Derecho Administrativo. Bogotá, Universidad de Los Andes, 1.976, 523 págs.

URIBE URIBE, Jaime. El Pensamiento Social, Ministerio del Trabajo, Bogotá, 1.976, 58 págs.

ZULETA HOLGUIN, Hernando. El Estado Empresario. Populibro, 1.971. 132 págs.

NORIEGA, Carlos Augusto. Nuestra Democracia es una farza. El Greco Impresores, 1.980, Bogotá 198 Págs.

ANALES DEL CONGRESO. No. 150 - Diciembre 14 de 1.983.

352722