

DIEGO YOUNES MORENO

DERECHO ADMINISTRATIVO LABORAL

*Decimotercera edición,
revisada y puesta al día*



EDITORIAL TEMIS S. A.
Bogotá - Colombia
2018

ÍNDICE GENERAL

PÁG.

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO LABORAL

I.	Naturaleza del derecho administrativo laboral	1
II.	Bases constitucionales de la función pública.....	1
III.	El sistema institucional de la función pública a partir de la Constitución de 1991.....	7
IV.	El Congreso de la República.....	9
	1. Ley marco de objetivos y criterios salariales y prestacionales.....	9
	2. Determinación del estatuto legal de las carreras	9
	3. Régimen de responsabilidad de los servidores públicos	10
	4. Desempeño de funciones públicas en entidades territoriales	10
V.	El presidente de la república.....	11
	1. Desarrollar la ley marco sobre régimen salarial y prestacional.....	11
	2. Designación de jefes superiores de la administración.....	11
	3. Principio general de competencia nominadora.....	11
	4. Concesión de permisos para aceptar cargos de gobierno extranjero.....	11
	5. Creación y supresión de empleos	12
	6. Ejercicio de la potestad reglamentaria de las leyes de función pública.....	12
VI.	La rama jurisdiccional y la función pública.....	12
	1. Corte Constitucional.....	12
	2. Órganos contencioso administrativos	12
	3. Corte Suprema de Justicia	13
	4. Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.....	13
	5. Comisión Nacional de disciplina judicial.....	14
VII.	La Comisión Nacional del Servicio Civil.....	14
	1. El cambio constitucional	14
	2. Antecedentes históricos	15
	3. Reorganización	15
	4. La sentencia de la Corte Constitucional	16
	5. El proyecto reorgánico de la Comisión Nacional del Servicio Civil.....	17
	6. La Comisión Nacional del Servicio Civil en la ley 909 de 2004	18
	7. La reiteración jurisprudencial de la autonomía de la Comisión	18
	8. Disposiciones sobre empleo público para desarrollar el acuerdo de paz	19
	9. Procesos de selección con enfoque diferencial.....	20

	PÁG.
VIII. El Departamento Administrativo de la Función Pública	21
1. Creación.....	21
2. Reorganización	21
3. Cambio de nombre.....	21
4. Organización.....	21
5. Competencia exclusiva.....	24
6. Evaluación de los jefes de control interno.....	24
7. Estructura del sector	25
8. Desarrollos normativos para implantar el acuerdo de paz.....	25
9. Sistema específico de nomenclatura, requisitos, competencias, salarios y prestaciones de los municipios priorizados para la implementación de los planes y programas del Acuerdo de Paz	26
IX. Las unidades de personal de las entidades.....	26
X. Las comisiones de personal	27
1. Origen	27
2. Concepto e integración	27
3. Previsión legal	27
4. Funciones.....	28
5. Relaciones con la Comisión Nacional del Servicio Civil.....	29
6. El decreto reglamentario 1228 de 2005.....	29
XI. La Escuela Superior de Administración Pública “ESAP”	30
1. Origen	30
2. Naturaleza jurídica.....	30
3. Otras responsabilidades de la ESAP.....	32
4. La organización de la ESAP.....	33
5. Importancia de los títulos de la ESAP.....	34
6. Las tareas impuestas a la ESAP por la ley 1551 de 2015.....	35
7. Programas para alcaldes, concejales y miembros de las juntas administradoras locales	35
8. La Esap y el desarrollo de los acuerdos de paz	35

CAPÍTULO II

CLASIFICACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS Y SUS MODALIDADES DE VINCULACIÓN

I. El servidor público en la Constitución Política de 1991.....	39
II. Clasificación de los servidores públicos	40
III. Formas de vinculación.....	40
IV. La modalidad estatutaria. (Los empleados públicos).....	41
V. La modalidad contractual laboral. (Los trabajadores oficiales).....	42
VI. La evolución histórico-jurídica de las formas de vinculación. (Empleados públicos-trabajadores oficiales)	42
VII. El régimen de clasificación de los empleados oficiales	
1. El decreto-ley 3135 de 1968.....	44
2. El decreto reglamentario 1848 de 1969.....	45

	PÁG.
VIII. La jurisprudencia sobre las formas de vinculación.....	47
1. Del Consejo de Estado.....	48
2. De la Corte Suprema de Justicia.....	49
3. Tribunal Superior de Bogotá	50
IX. Los auxiliares de la administración	51
1. Los supernumerarios.....	51
2. El decreto 1042 de 1978	52
3. La vinculación mediante contrato estatal	55
4. Naturaleza jurídica de los honorarios	56
5. Régimen jurídico del contrato de prestación de servicios	57
X. El control a los abusos en los contratos de prestación de servicios.....	60
1. Las decisiones de la Corte Constitucional.....	60
2. Las sentencias del Consejo de Estado	62
3. Las medidas correctivas.....	65
XI. Las formas de vinculación en la doctrina y en el derecho comparado	67
1. Teorías sobre la naturaleza de la vinculación	67
2. Las categorías de agentes públicos en Francia	68
3. La doctrina italiana	69
4. El derecho venezolano.....	70
5. Los matices de la función pública nacional.....	71
6. Funcionario de derecho, de hecho y usurpador	72

CAPÍTULO III

DERECHOS DE ASOCIACIÓN, NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y HUELGA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. Recapitulación de las diferencias entre empleados públicos y trabajadores oficiales	75
1. Ingreso	76
2. Jurisdicción.....	76
3. Derecho de asociación.....	76
4. Fuero sindical	76
5. Derecho de huelga	76
II. El fuero sindical	77
1. Concepto.....	77
2. La inconstitucionalidad sobreviniente.....	77
3. La justa causa para el levantamiento del fuero tratándose de empleados públicos.....	79
4. El fuero circunstancial	80
5. Sanción disciplinaria de destitución a servidor con fuero sindical.....	82
6. Reiteración de la Sala de Consulta y Servicio Civil sobre la necesidad de obtener autorización judicial.....	82
III. Derecho de asociación sindical.....	83
1. Tratamiento constitucional	83
2. La jurisprudencia	83
3. Las organizaciones sindicales mixtas	86

	PÁG.
4. La creación sucesiva de sindicatos	87
IV. Las leyes aprobatorias de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo	89
1. La OIT: Parlamento Mundial del Trabajo.....	89
2. Clasificación de los actos de la Organización Internacional del Trabajo	90
3. Naturaleza y alcances jurídicos de los Convenios de la OIT.....	90
4. Características de los convenios internacionales del trabajo.....	91
5. Ratificación de convenios internacionales del trabajo.....	92
V. La ley 27 de 1976.....	92
VI. La ley 411 de 1997.....	96
VII. La ley 524 de 1999.....	97
VIII. La negociación colectiva y los empleados públicos	100
1. Etapa restrictiva	100
2. Etapa intermedia. La concertación	106
3. Etapa de la negociación	107
4. Jurisprudencia.....	113
5. Aplicaciones prácticas	113
IX. Derecho de huelga	114
1. Concepto.....	114
2. Regulación constitucional.....	114
3. Jurisprudencia.....	114
X. Declaratoria de ilegalidad de la huelga.....	115
1. Previsiones normativas	115
2. Huelga en el servicio de salud	116

CAPÍTULO IV

EL EMPLEO PÚBLICO

I. Definición de empleo	120
1. Antecedentes históricos	120
2. El empleo público en la regulación actual.....	121
3. Elementos de la definición de empleo	122
4. Estructura del empleo	123
5. Cuadros funcionales de empleos	124
6. Empleos de carácter temporal.....	124
7. Ordenación de la jornada laboral.....	126
II. Competencia para expedición de las plantas de personal	128
1. El nuevo régimen de competencias en la Carta de 1991	128
2. La atribución presidencial según la Constitución de 1991	128
3. Las limitaciones a la facultad de crear cargos	128
III. Plantas globales de empleos	129
IV. Reglas generales para la conformación de las plantas de personal.....	130
1. Restricciones de origen constitucional	130
2. Sujeción a la clasificación y nomenclatura oficiales	131
3. Asignación de funciones y remuneraciones	131
4. Reformas de las plantas de empleos	131

	PÁG.
5. Regulación de la ley 790 de 2002.....	132
6. Reformas de las plantas de personal.....	132
7. No procede la incorporación a la nueva planta de personal en cargo de inferior salario.....	133
V. Clasificación técnica de los empleos	133
1. Descripción de los empleos	134
2. Agrupación por afinidades funcionales	134
3. Atribución de los grados jerárquicos.....	134
4. Los niveles de los empleos oficiales.....	136
5. Decreto 770 de 2005.....	136
6. Funciones y requisitos generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de los organismos y entidades del orden nacional en el decreto reglamentario 1083 de 2015	137
7. Factores y estudios para la determinación de los requisitos	141
8. Requisitos de los empleos por niveles jerárquicos y grados salariales..	143
9. Requisitos especiales	151
10. Requisitos especiales de médicos y odontólogos	151
11. Disciplinas académicas o profesiones	151
12. Requisitos determinados en normas especiales	154
13. Equivalencias entre estudios y experiencia	154
14. Prohibición de compensar requisitos.....	156
15. Acreditación de formación de nivel superior	156
16. Clasificación de los empleos en las entidades territoriales.....	156
17. La nomenclatura de cargos	157
VI. Las competencias laborales y el modelo de gestión basado en ellas	160
1. Generalidades	160
2. Clasificación de las competencias	161
3. Desarrollo normativo.....	161
4. Las competencias en el decreto 1083 de 2015	163
5. El manual específico de funciones y de competencias laborales.....	164
6. Importancia de las competencias laborales	166
7. Competencias laborales en empleos de libre nombramiento.....	167
8. Exigir el cumplimiento de funciones no configura acoso laboral	167
VII. Instrumentos de ordenación del empleo público	168
1. Planes y plantas de empleos (ley 909 de 2004, art. 17 num. 1).....	168
2. Sistema de Información y Gestión del Empleo Público – SIGEP.	168
3. Actualización de las plantas de personal (ley 909 de 2004, art. 17 num. 2)	170
4. Sugerencias de la Carta Iberoamericana sobre planificación de recursos humanos.....	170
5. El ejercicio del <i>ius variandi</i> en plantas de personal de carácter global y flexible	172

CAPÍTULO V

EL SALARIO EN EL SECTOR OFICIAL

I. Distintos criterios para determinar la remuneración.....	176
---	-----

	PÁG.
II. Competencia para determinación de los salarios	177
1. Delimitación constitucional de órbitas de competencia	177
2. En la reforma constitucional de 1968	178
3. La regulación de la Constitución de 1991	179
III. La ley 4ª de 1992	180
IV. El concepto de salario	183
1. Alcance del término	183
2. La escala de remuneración o tabla salarial	184
3. Elementos y factores salariales	184
V. La prima o incrementos por antigüedad	184
1. Recorrido normativo	185
2. La antigüedad como factor de liquidación económica	186
VI. Gastos de representación	187
1. Concepto	187
2. Naturaleza	187
3. Evolución	187
4. Gastos de representación y prima técnica	190
5. Su incidencia en las liquidaciones	190
VII. Prima técnica	191
1. Su establecimiento en el sistema salarial colombiano	191
2. La norma de 1978. Prima técnica	192
VIII. Bonificación por servicios prestados	196
1. Origen	196
2. Cómputo del tiempo	196
3. La bonificación por servicios prestados según el decreto 999 de 2017	197
4. El concepto de la Sala de Consulta	198
5. La bonificación por servicios prestados, como factor salarial	199
6. Regulación vigente	199
7. La bonificación por servicios prestados es un factor salarial exclusivo de los empleados públicos del orden nacional	199
IX. Prima de servicios	200
1. Origen	200
2. Factores para liquidarla	201
3. Tiempo para el reconocimiento	201
4. La prima como factor salarial	201
5. Pago proporcional de la prima de servicios	201
X. Subsidio de alimentación	202
1. Antecedentes históricos	202
2. Evolución normativa	202
3. Incompatibilidades	203
4. El auxilio de alimentación como factor salarial	203
5. Decreto 999 de 2017	203
XI. Auxilio de transporte	204
1. Su origen y desarrollo	204
2. Alternativas de la administración	205
3. Disposiciones recientes	205

	PÁG.
4. El auxilio de transporte como factor salarial	205
XII. Bonificación especial de recreación.....	205
1. Antecedentes.....	205
2. Regulación reciente	206
XIII. Prima de dirección	207
XIV. Reconocimiento por coordinación.....	207
XV. Prima de riesgo	207
XVI. Horas extras, dominicales y festivos	207
XVII. Viáticos	208
XVIII. La protección al salario.....	209
XIX. Sistemas especiales de remuneración	209
XX. Límite de la remuneración	211
XXI. Excepciones.....	211
XXII. Tope máximo de remuneración de trabajadores oficiales.....	212
XXIII. Actualización salarial de los servidores públicos	213
1. La norma.....	213
2. Los criterios de la jurisprudencia sobre el reajuste del salario de los servidores públicos.....	213
3. La sentencia C-1433 de 2000	214
4. La sentencia C-1064 de 2001	214
5. La sentencia C-1017 de 2003	215
6. Nuestras apreciaciones	216
XXIV. Importancia de los factores salariales para ciertas prestaciones sociales.	217
1. Perspectiva histórica.....	217
2. Grandes estatutos sobre la materia	218
3. Enunciado de las prestaciones sociales básicas para los empleados públicos	218
4. Factores para la liquidación de las Vacaciones.....	219
5. Factores para la liquidación de la Prima de Vacaciones.....	220
6. Factores para la liquidación de la bonificación por recreación	220
7. Concepto y factores salariales para la liquidación de la cesantía.....	221
8. Intereses sobre las cesantías	221
9. Concepto y factores para la liquidación de la prima de navidad.....	222
10. Bonificación de dirección para gobernadores y alcaldes.....	222
11. Bonificación de dirección.....	223

CAPÍTULO VI

LA JORNADA DE TRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. Historia de la jornada en la administración pública.....	225
II. El régimen legal sobre jornada	226
1. Jornada ordinaria	226
2. La jornada ordinaria nocturna.....	227
3. Jornadas mixtas.....	227

	PÁG.
III. Los dominicales y festivos.....	228
1. Evolución de su regulación normativa	228
2. Trabajo ordinario en dominicales y festivos.....	228
3. Trabajo ocasional en domingo y días de fiesta	229
4. Aspectos diferenciales	229
5. La naturaleza del servicio como criterio de distinción	230
IV. Las horas extras	231
1. Antecedentes en el sector oficial colombiano.....	231
2. Régimen actual del trabajo en horas extras	233
3. Régimen especial para el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación	234
V. La jornada laboral según la ley 909 de 2004	234
VI. La jornada laboral y la Carta Iberoamericana de la Función Pública.....	235
VII. El cumplimiento de la jornada como deber	235
VIII. Horarios flexibles y teletrabajo	235
1. Horarios flexibles para empleados públicos	236
2. Fomento al teletrabajo para empleados públicos.....	236
IX. Jurisprudencia relevante en materia de jornada	236
1. Sentencia C-1106 de 2001 de la Corte Constitucional	236
2. La jurisprudencia contenciosa administrativa	237
3. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia	239

CAPÍTULO VII

EL RÉGIMEN DEL INGRESO Y LA PROVISIÓN DE LOS EMPLEOS PUBLICOS

I. Las calidades genéricas.....	241
1. Definición	241
2. Antecedentes normativos.....	242
3. Regulaciones actuales.....	243
4. Las reglamentaciones introducidas por el decreto 648 de 2017	245
II. Los requisitos y competencias laborales.....	248
1. Presentación.....	248
2. La calidad de nacional	248
3. Los requisitos en la ley 909 de 2004	249
4. Diferencia entre experiencia mínima y experiencia adicional.....	250
III. Competencia para la provisión de empleos	250
1. Aspecto constitucional.....	250
2. Delegación	252
3. Evolución de las normas contentivas de la delegación.....	252
4. Las disposiciones actuales en materia de delegación	252
5. Responsable del control interno	253
IV. Naturaleza diferencial de las vacancias	254
1. Antecedentes normativos.....	254
2. Reglamentación actual.....	255

	PÁG.
3. Jurisprudencia del Consejo de Estado	255
V. Limitaciones a la potestad nominadora	256
1. Las limitaciones de origen constitucional	256
2. Las limitaciones instrumentan diversos conceptos.....	257
VI. Clases de nombramientos	257
1. Generalidades	257
2. Clasificación de los empleos.....	257
3. Empleos de libre nombramiento y remoción.....	259
4. Vacantes definitivas en empleo de período o de elección.....	263
5. Empleos de carrera	263
6. Provisión de empleos por vacancia temporal	265
7. Otras reglamentaciones sobre el nombramiento.....	266
8. La restricción al nombramiento provisional en la ley 909 de 2004.....	267
VII. Los movimientos de personal	268
1. Son formas de surtir empleos	268
2. Clases de movimientos de personal.....	268
3. Reubicación	269
4. Examen de procedencia del traslado	269
5. El encargo	273
6. El encargo según el decreto 648 de 2017	275
7. El ascenso	276
VIII. El reintegro	277
1. Es otra forma de provisión de empleos	277
2. El reintegro por decisión judicial procede sin descuentos.....	278
IX. La posesión	280
1. Noción	280
2. Origen constitucional.....	280
3. Alcances jurídicos.....	280
4. Aspectos reglamentarios.....	281
X. Participación femenina en los órdenes decisorios de la administración pública.....	282

CAPÍTULO VIII

EVOLUCIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

I. Primera tentativa: la ley 165 de 1938	286
1. Bosquejo de la ley.....	286
2. Evaluación	286
3. La Misión Currie	287
II. La reforma plebiscitaria de 1957 y la carrera administrativa	287
1. La reforma constitucional plebiscitaria	288
2. El desarrollo de la reforma	289
3. La previsión de órganos responsables de la carrera.....	290

	PÁG.
4. El decreto 1732 de 1960	290
5. Evaluación del período	292
III. La reforma administrativa de 1968	293
1. El decreto 2400 de 1968	293
2. El régimen del decreto reglamentario 1950 de 1973 sobre carrera ad- ministrativa	294
IV. El decreto 583 de 1984	294
1. Consideraciones generales.....	294
2. Las condiciones para el ingreso a la carrera	295
V. Ley 61 de 1987	295
VI. Ley 27 de 1992	296
VII. Ley 443 de 1998	297
VIII. La reglamentación de la ley 443 de 1998	298
1. Decreto-ley 1567 de 1998.....	298
2. Decreto extraordinario 1568 de 1998	298
3. Decreto extraordinario 1569 de 1998	298
4. Decreto 1570 de 1998.....	298
5. Decreto 1571 de 1998.....	299
6. Decreto 1572 de 1998.....	299
IX. La jurisprudencia dictada con fundamento en la ley 443 de 1998.....	299
1. Sentencia C-368 de 1999 sobre rasgos diferenciales de los cargos	299
2. Sentencia C-370 de 1999 sobre indemnización.....	301
3. Sentencia C-372 de 1999 sobre competencias de la Comisión Nacional del Servicio Civil.....	302
4. Sentencia C-506 de 1996 sobre la calificación de unos cargos	304
5. Sentencia C-642 de 1999 sobre conciliación.....	304

CAPÍTULO IX

RÉGIMEN ACTUAL DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA GENERAL

I. La carrera administrativa en la Carta de 1991	305
1. Los proyectos ante la Asamblea Constituyente	305
2. El artículo 125 de la actual Constitución Política.....	309
3. Los criterios para entender las bases jurídicas de la carrera.....	310
4. Las distintas clases de carreras	312
II. La ley 909 de 2004. Estatuto del Empleo Público, la carrera administrativa y la gerencia pública	313
1. Antecedentes y necesidad de la ley	313
2. Objeto	316
3. Integración de la función pública	316
4. Los principios de la función pública.....	316
5. Los principios rectores según la Carta Iberoamericana de la Función Pública	317

	PÁG.
6. Campo de aplicación de la ley	317
7. Su aplicación supletoria.....	318
8. Clasificación de los empleos públicos	319
9. Cambio de naturaleza de los empleos.....	321
10. Criterios determinantes en cargos de libre nombramiento y remoción .	321
III. La Comisión Nacional del Servicio Civil.....	322
1. Naturaleza.....	322
2. Integración	323
3. Procedimiento para la designación de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil y período de desempeño.....	323
4. Régimen aplicable a los miembros de la Comisión.....	325
5. Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil.....	325
6. Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil relacionadas con la vigilancia de la aplicación de las normas sobre carrera administrativa	326
7. Organización y estructura de la Comisión.....	328
8. Régimen fiscal	329
9. Régimen procedimental	329
IV. Órganos de dirección y gestión del empleo público y la gerencia pública.	331
1. Presentación.....	331
2. Departamento Administrativo de la Función Pública.....	331
3. Las unidades de personal de las entidades.....	335
4. Las comisiones de personal.....	335
V. Sistema General de Información Administrativa.....	337
1. Concepto.....	337
2. Cobertura	337
3. Integración	337
4. Competencia	338
5. Los subsistemas	338
6. Obligaciones especiales	338
VI. Estructura del empleo público	338
1. Antecedentes.....	338
2. Regulación actual	339
3. Cuadros funcionales de empleos	339
4. Empleos de carácter temporal según el artículo 21 de la ley 909.....	340
VII. Ingreso y ascenso al empleo público	341
1. La importancia de la clasificación de los empleos	341
2. Clases de nombramientos	342
3. El encargo	342
4. Restricciones al nombramiento provisional y al encargo.....	343
5. Vacancia temporal (ley 909 de 2004, art. 25).....	343
6. Comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento (ley 909 de 2004, art. 26).....	343
VIII. El desarrollo de la carrera	344
1. La carrera administrativa.....	344
2. Síntesis de los antecedentes.....	344

	PÁG.
3. Definición	345
4. Los grandes principios.....	345
5. Concursos	346
6. Competencia para adelantar los concursos.....	346
7. Etapas del concurso	346
8. Listas de elegibles.....	347
9. Período de prueba	348
10. Reclamaciones	348
11. Mecanismos de publicidad	348
12. Reglamentación de los procesos de selección	349
13. Obligación de reportar la oferta de empleos de carrera.....	352
14. La importancia de la firma en el formulario de inscripción para concurso	353
IX. Registro público de la carrera administrativa	353
1. Formación.....	353
2. Reglamentación	354
3. Procedimiento	355
X. Capacitación y estímulos de los empleados públicos	356
1. Concepto.....	356
2. Objetivos de la capacitación.....	356
XI. La permanencia en el servicio y la evaluación del desempeño	357
1. Presentación.....	357
2. Principios que orientan la permanencia en el servicio	358
3. Evaluación del desempeño	358
4. Utilidad de la evaluación	359
5. Obligación de evaluar.....	359
6. Instrumentos de evaluación	359
7. La Carta Iberoamericana de la Función Pública y la evaluación	360
8. Evaluación del desempeño laboral	361
9. Evaluación y calificación del período de prueba	364
XII. El retiro del servicio.....	365
XIII. La gerencia pública.....	365
1. Empleos de naturaleza gerencial	365
2. Principios de la función gerencial	365
3. Procedimiento de ingreso a los empleos de naturaleza gerencial.....	366
4. Acuerdos de gestión.....	367
5. Reglamentación	367
6. La gerencia pública en la Carta Iberoamericana de la Función Pública	369
XIV. El modelo de gestión basado en competencias	371
XV. Facultades extraordinarias	371
1. Convocatorias de los empleos cubiertos por provisionales y encargos.	371
2. Facultades extraordinarias	371
3. Régimen de transición	372
4. Régimen de administración de personal.....	373
5. Evaluación de antecedentes a empleados provisionales.....	373
XVI. Las modificaciones introducidas por la ley 1033 de 200 a la ley 909 de 2004	373

	PÁG.
XVII. El acto legislativo 1 de diciembre de 2008.....	375
1. Contenido.....	375
2. Efectos	376
3. La inexequibilidad del acto legislativo 1 de 2008	377
XVIII. El acto legislativo 04 de julio de 2011	379
1. Alcance de la reforma.....	379
2. Examen de la reforma.....	383
3. La acción de tutela es improcedente para controvertir el acto adminis- trativo que resuelve el recurso contra la lista de no admitidos.....	384

CAPÍTULO X

SISTEMAS ESPECÍFICOS DE CARRERA

I. Definición.....	387
II. Enumeración	387
III. Jurisprudencia constitucional sobre los sistemas específicos	388
1. Fundamento de las carreras específicas	388
2. Competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil	388
IV. El sistema específico de carrera del Inpec	391
1. Regulación	391
2. Jurisprudencia.....	391
V. Sistema específico de carrera de los empleados de la DIAN.....	391
1. Sistema específico y servicio fiscal	391
2. Principios rectores del servicio fiscal	392
3. Definición y naturaleza de los empleos	392
4. Jurisprudencia sobre el régimen de carrera de la DIAN.....	393
5. La Agencia del Inspector de tributos	394
6. Disposiciones reglamentarias del sistema específico de carrera de la unidad administrativa especial dirección de impuestos y aduanas nacio- nales, Dian	395
VI. Sistema específico de carrera para las superintendencias	396
1. Principios y ámbito de aplicación.....	396
2. Clasificación de los empleos en las superintendencia	397
3. Otras normas.....	397
4. Evaluación del personal de carrera en las Superintendencias	397
5. La Corte Constitucional y la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, respecto de la administración y vigilancia de la carrera de las Superintendencias.....	398
6. Disposiciones reglamentarias del sistema específico de carrera de las superintendencias.....	402
VII. Sistema específico de carrera para el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	403
1. Naturaleza del servicio prestado por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y campo de aplicación	403

	PÁG.
2. Objetivo, definición, principios y clasificación de los empleos	403
3. Provisión de los empleos de carrera	404
4. Selección para la vinculación a empleos de carrera	404
5. Órganos de administración y vigilancia de la carrera.....	405
6. Otras disposiciones	405
7. Jurisprudencia constitucional	405
VIII. Sistema específico de carrera administrativa en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Aerocivil	407
1. Objeto	407
2. Órganos de administración y vigilancia, comisión de personal y dirección de talento humano.....	408
3. Sistema específico de carrera.....	408
4. Capacitación, estímulos y evaluación del desempeño.....	408
5. Ubicación del empleo de Inspector de Seguridad Aérea	409
6. Disposiciones reglamentarias del sistema específico de carrera de la unidad administrativa especial de aeronáutica civil, aerocivil	410
IX. Sistema específico de carrera administrativa de la unidad administrativa especial de gestión pensional y contribuciones parafiscales de la protección social	414

CAPÍTULO XI

LAS CARRERAS ESPECIALES

I. Concepto y enumeración	417
II. La carrera judicial	417
1. Antecedentes.....	417
2. Fundamentos de la carrera judicial.....	422
3. Administración de la carrera judicial.....	423
4. Campo de aplicación	423
5. Requisitos adicionales para desempeñar cargos de carrera en la rama judicial.....	424
6. Etapas del proceso de selección.....	425
7. Programación del proceso de selección.....	426
8. Concurso de méritos	426
9. Registro de elegibles.....	427
10. Lista de candidatos	428
11. Curso de formación judicial	429
12. Evaluación de servicios	430
13. Factores para la evaluación.....	430
14. Evaluación de empleados	431
15. Evaluación de funcionarios	431
16. Causales de retiro de la carrera judicial.....	431
17. Competencia para administrar la carrera	432
18. Solo la ley estatutaria puede prever las causales de retiro de los servidores judiciales	432

	PÁG.
19. Atribuciones de las corporaciones judiciales y los jueces de la república	432
20. El acto legislativo 2 de 2015.....	433
III. La carrera especial de la Contraloría General de la República.....	434
1. Antecedentes.....	434
2. Regulación actual	435
3. Empleos temporales de la Contraloría deben cubrirse con listas de elegibles	435
IV. La carrera de la Fiscalía	436
1. Generalidades	436
2. Regulación actual	437
3. La Corte Constitucional y la defensa del sistema de mérito.....	439
4. Listas de elegibles solo operan para los cargos ofertados en la respectiva convocatoria.....	440
5. Primacía de los méritos sobre una condición de vulnerabilidad	440
V. La carrera especial de la Procuraduría General de la Nación	441
1. Fundamento constitucional.....	441
2. Desarrollos legislativos.....	441
3. Rasgos generales de la carrera de la Procuraduría	442
4. La jurisprudencia constitucional y la carrera especial de la Procuraduría	443
VI. La carrera especial de la Defensoría de Pueblo	446
VII. La carrera especial de la Registraduría Nacional del Estado Civil	
1. Regulación vigente	447
2. La ley 1350 de 2009	447
VIII. La carrera diplomática y consular.....	448
1. Antecedentes.....	448
2. Regulaciones.....	450
3. La jurisprudencia del Consejo de Estado	452
4. La jurisprudencia de la Corte Constitucional	453
IX. La carrera docente.....	456
1. Antecedentes.....	456
2. El estatuto docente.....	456
3. El estatuto de profesionalización docente (decr.-ley 1278 de 2002)	461
4. Docentes públicos no pueden vincularse por prestación de servicios ...	462
5. Importancia del Concurso de méritos para cargos docentes y directivos docentes	462
6. Importancia del Estatuto de profesionalización docente	463
X. Contralorías territoriales y empleados de carrera del Congreso	463
XI. Carrera administrativa especial de los entes universitarios autónomos.....	464
1. Introducción.....	464
2. La Corte Constitucional y esta carrera	464
3. El concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado	464
XII. Carrera especial del sector defensa.....	465
1. Creación.....	465
2. Las facultades extraordinarias	465

	PÁG.
3. Criterios para ejercer las facultades.....	466
4. Las disposiciones de transición	466
5. El estudio de seguridad.....	467

CAPITULO XII

LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO COMPARADO

I. La carrera en el derecho español.....	469
1. Finalidad y marco constitucional.....	469
2. Reseña histórica.....	470
3. El concepto de funcionario	471
4. Clasificación de los funcionarios públicos	471
5. Derechos colectivos	471
6. Los cuerpos profesionales y su importancia.....	471
7. Ámbito de aplicación.....	472
8. El ingreso.....	472
9. La oferta de empleo	473
10. La oposición y el concurso	473
11. Estabilidad	473
12. La provisión de puestos	474
13. El concurso	474
14. Libre designación	474
15. La promoción.....	475
16. Régimen disciplinario.....	475
II. La carrera en el derecho francés	475
1. Reseña histórica.....	475
2. El ingreso.....	476
3. Los cuerpos profesionales	476
4. El rol de la ENA.....	477
5. El Centro de Altos Estudios Administrativos	479
III. La función pública en Inglaterra.....	479
1. Reseña histórica.....	479
2. Rasgos.....	480
3. Las grandes reformas desde 1853.....	481
4. Características del civil service	481
5. Adquisición de la condición de funcionario.....	482
6. Responsabilidad.....	482
7. Impacto global	483
IV. La función pública en Nueva Zelanda	483
1. Introducción.....	483
2. Descentralización.....	483
3. Altos directivos.....	484
4. Dinámicas	484

	PÁG.
5. Exigencias.....	484
V. La función pública en EE.UU.....	485
1. Generalidades	485
2. Los autores y el sistema norteamericano de función pública	486

CAPÍTULO XIII

LAS SITUACIONES ADMINISTRATIVAS

I. Introducción.....	491
1. Definición	491
2. Las distintas clases de situaciones administrativas.....	491
3. El decreto reglamentario 648 de 2017	491
II. Las diversas situaciones administrativas en el derecho comparado	492
1. El derecho francés	492
2. El derecho ibérico	493
III. Servicio activo	494
1. Definición	494
2. Consecuencias jurídicas.....	494
IV. Las licencias.....	494
1. Noción	494
2. Extensión progresiva de las licencias	495
V. La licencia ordinaria	495
1. Generalidades	495
2. La reglamentación del decreto 648 de 2017	495
3. Cómputo y remuneración del tiempo de servicio.....	496
4. Incompatibilidades para los abogados.....	496
5. Jurisprudencia.....	496
VI. Licencias por enfermedad, maternidad o paternidad	497
1. Licencia por maternidad	497
2. La ley 1468 de 2011	498
3. Ampliación de la licencia	498
4. Partos prematuros y partos múltiples.....	499
5. Aborto no provocado	499
6. Licencia de maternidad en caso de adopción	499
7. Licencia de maternidad en caso de muerte de la madre	499
8. Licencia por paternidad	499
9. Régimen del decreto 648 de 2017	500
10. Necesidad de una justa causa para el retiro	501
11. La jurisprudencia constitucional y el respeto a la maternidad.....	502
VII. Licencia por luto	503
1. Previsión legal	503
2. Reglamentación	504
3. Cómputo y remuneración	504

	PÁG.
VIII. Licencia por estudios	505
1. Necesaria aclaración	505
2. El decreto reglamentario 648 de 2017	505
IX. Licencia para eventos deportivos	506
1. Antecedentes	506
2. Nueva reglamentación	506
3. Reincorporación al servicio	506
X. Comisiones	506
1. Antecedentes	507
2. Definición	507
3. Clases de comisión	507
4. Competencia para conceder las comisiones	507
5. Contenido del acto administrativo que confiere la comisión	508
XI. Comisión de servicios	508
1. Objeto	508
2. Duración de la comisión de servicios	509
3. Derechos del empleado en comisión de servicios	509
4. Informe de la comisión de servicios	509
5. De las prohibiciones	510
XII. Comisión de estudios	510
1. Objeto y requisitos	510
2. Derechos en la comisión de estudios	510
3. Obligaciones del empleado en la comisión de estudios	511
4. Dedicación de las comisiones de estudios al interior	511
5. Duración de la comisión de estudios	511
6. Terminación anticipada de la comisión de estudios	512
7. Provisión de empleo vacante temporalmente por otorgamiento de la comisión de estudios	512
8. Soportes de la comisión de estudios	512
XIII. Comisión de servicios en el exterior	513
1. La prescripción constitucional	513
2. Antecedentes	513
3. Suministro de pasajes	513
XIV. Comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción ..	514
1. Clasificación de los empleos	514
2. Razones que justifican la figura	514
3. Regulación legal	514
4. Régimen jurídico del comisionado	515
5. Decreto 2809 de 2010	515
6. Precisiones reglamentarias	516
XV. Comisión de estudios en el exterior	516
1. Aspectos generales	516
2. Reglamentación	517
3. Consecuencias jurídicas del contrato	517
XVI. Permiso remunerado	519

	PÁG.
1. Concepto.....	519
2. Reglamentación actual.....	519
3. Ficción jurídica.....	519
XVII. Permiso sindical.....	519
1. Antecedentes.....	519
2. Teorías restrictivas.....	520
3. Otra tesis sobre permisos sindicales.....	522
4. Reglamentación actual de los permisos sindicales.....	523
XVIII. Otros permisos autorizados.....	523
1. Permiso académico compensado.....	523
2. Permiso para ejercer la docencia universitaria.....	523
XIX. Las vacaciones.....	524
1. Doble ubicación del tema.....	524
2. Como prestación social.....	524
3. Como situación administrativa.....	524
XX. Suspensión en el ejercicio del cargo.....	524
1. Diverso carácter de la suspensión.....	524
2. La suspensión como sanción disciplinaria.....	524
3. La suspensión como medida cautelar.....	525
4. Causales.....	525
5. Competencia.....	525
6. Suspensión por solicitud de autoridad judicial.....	526
7. Efectos del reintegro al empleo.....	526
8. Importantes pronunciamientos jurisdiccionales.....	526
XXI. Prestación del servicio militar.....	527
1. Recorrido normativo.....	527
2. Aclaraciones de la jurisprudencia.....	528

CAPÍTULO XIV

LAS CAUSALES DE RETIRO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

1. Las causales en la reforma administrativa de 1968.....	529
2. Causales de retiro en la ley 443 de junio 11 de 1998.....	530
3. Las causales de retiro de los empleados públicos según la ley 909 de 2004.....	530
4. Las causales de retiro según el decreto 648 de 2017.....	531
5. Pérdida de los derechos de carrera.....	532
I. Tratamiento constitucional del retiro.....	532
1. En la Constitución anterior.....	532
2. En la Carta Constitucional de 1991.....	533
II. Clasificación.....	533
III. La declaratoria de insubsistencia.....	533
1. De empleados que no pertenecen a la carrera administrativa.....	533
2. El decreto reglamentario 648 de 2017 y la insubsistencia de empleados de libre nombramiento y remoción.....	535

	PÁG.
3. De empleados vinculados a la carrera administrativa	535
4. Sobre la constancia de la causa en la legislación anterior	535
5. La insubsistencia de los empleados provisionales.....	537
6. Insubsistencia y desviación de poder.....	541
7. Insubsistencia y falsa motivación	543
8. Nulidad por falsa motivación en el retiro	544
9. Falsa motivación en la calificación de servicios.....	545
10. Insubsistencia y causal disciplinaria.....	545
IV. El retiro por razones de buen servicio	546
1. Introducción.....	546
2. Los antecedentes en el trámite legislativo	547
3. La demanda.....	547
4. El concepto del procurador general de la nación.....	547
5. La sentencia	548
V. La renuncia regularmente aceptada	549
1. Desarrollo constitucional.....	549
2. Regulación normativa.....	549
3. El decreto 648 de 2017	549
4. La expresión de voluntad de retiro	550
5. Retiro de la renuncia.....	552
6. Renuncias protocolarias y de altos funcionarios	552
7. Motivación de renuncia del servidor público no invalida el acto de aceptación	554
VI. La supresión del empleo	554
1. La facultad constitucional para suprimir	554
2. Consecuencias jurídicas.....	554
3. Derechos en caso de supresión del cargo	555
4. La tabla de indemnizaciones.....	556
5. Efectos de la incorporación del empleado de carrera administrativa a las nuevas plantas de personal	556
6. Reformas de las plantas de personal.....	556
7. Protección especial en caso de supresión del empleo.....	557
8. La ley anual de presupuesto y las reformas a las plantas de personal ...	560
9. No hay derecho a la indemnización convencional por supresión del cargo tratándose de empleados públicos.....	560
10. Ubicación jurídica.....	560
11. Importancia de los estudios técnicos	561
VII. El retiro por derecho a pensión	561
1. Clases de pensiones	561
2. La ley 33 de 1985 y la jubilación	562
3. Las normas posteriores	563
4. Retiro por edad	564
5. Retiro por invalidez	564
6. El tema del reintegro.....	564
7. Posibilidad de celebrar contratos de prestación de servicios por parte de los pensionados	565

	PÁG.
8. Las precisiones de la Corte Constitucional.....	566
9. La compilación prevista por el decreto 648 de 2017.....	566
VIII. El abandono del cargo.....	568
1. Causal autónoma de retiro.....	568
2. Circunstancias que lo ocasionan.....	568
3. Procedimiento para la declaratoria del empleo por abandono del cargo.....	568
4. Jurisprudencia.....	569
IX. Destitución.....	570
1. Naturaleza jurídica.....	570
2. Consecuencias.....	571
3. Diferencias con la insubsistencia.....	572
4. Decreto 648 de 2017.....	572
X. Revocatoria del nombramiento.....	573
1. Retiro por revocatoria del nombramiento.....	573
XI. Retiro de empleados con fuero sindical.....	573
XII. Las precisiones de la jurisprudencia.....	574
1. Nueva tesis sobre reintegro en caso de despido de la funcionaria embarazada.....	574
2. Estabilidad laboral reforzada.....	575
3. Precisiones necesarias en el retiro por abandono del cargo.....	575
4. Retiro indemnizado de empleados escalafonados en carrera.....	576
5. Desvinculación sin motivación de personas que ejercen en provisionalidad un cargo de carrera.....	576
6. Madre cabeza de familia y madre cabeza de hogar.....	577
7. Causas objetivas y legítimas en el retiro del servicio de mujer en estado de embarazo.....	577
8. Tensión entre la protección de funcionarios discapacitados y la provisión por el sistema de mérito.....	578
9. Protección especial a la persona en un cargo en provisionalidad con calidad de pensionado.....	579
10. Inexistencia o incumplimiento de los estudios técnicos que originan una restructuración administrativa.....	579
11. Reintegro al servicio del pensionado a un cargo de la Rama Judicial...	580
12. Actos de retiro de quienes ejercen en provisionalidad cargos de carrera.....	580
13. Acto administrativo de retiro de empleados en provisionalidad por vencimiento del término de nombramiento.....	582
14. La línea jurisprudencial sobre el retiro de los empleados de libre nombramiento y remoción.....	582

CAPÍTULO XV

LA FUNCIÓN PÚBLICA
DEPARTAMENTAL, DISTRITAL Y MUNICIPAL

I. Marco normativo.....	587
-------------------------	-----

	PÁG.
1. Marco normativo general.....	587
2. Marco normativo especial	589
II. Función pública departamental.....	590
1. Determinación del régimen salarial.....	590
2. Sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos del departamento	590
3. Régimen de las plantas de personal.....	592
4. Clasificación de los empleados departamentales.....	594
5. Competencia para establecer el régimen de prestaciones sociales departamentales	596
6. Del régimen de la carrera administrativa.....	597
7. Calidades para ejercer empleos departamentales	597
8. Régimen disciplinario.....	597
9. Calidad y remuneración de los diputados.....	597
10. Aprobación de la planta de empleos de carácter temporal a nivel territorial.....	599
III. La función pública distrital y municipal.....	600
1. Régimen salarial municipal conforme a la Constitución de 1991	600
2. Sistema de nomenclatura, clasificación, funciones y requisitos generales	602
3. Creación y supresión de empleos municipales en la Constitución de 1991	602
4. Clasificación de los servidores municipales	603
5. Carrera administrativa en el orden distrital y municipal	604
6. Régimen disciplinario.....	607
IV. Prohibición de despidos masivos	607
V. La función pública territorial y la jurisprudencia de la Corte Constitucional	608
1. Sentencia C-484 de 1995, sobre inexequibilidad parcial del artículo 5° del decreto 3135 de 1968.....	608
2. Sentencia C-570 de 1997, sobre el régimen de calidades de los empleados públicos del municipio	609
3. Sentencia C-510 de 1999, sobre régimen prestacional.....	610
4. Sentencia C-402 de 2013, sobre régimen salarial y prestacional	612
V. Efecto laboral de la ley 617 de 2000 sobre ajuste fiscal	613
1. Ajuste fiscal	613
2. Reestructuraciones administrativas	613
3. Reglas para la transparencia de la gestión departamental, municipal y distrital.....	615
VI. Legislación prestacional territorial. El decreto 1919 de 2002	617
1. Concepto del Consejo de Estado	617
2. El decreto 1919 de 2002	617
3. Régimen mínimo prestacional para los trabajadores oficiales.....	621
4. Precisiones	621
5. La bonificación de dirección para gobernadores y alcaldes	621
VIII. Enfoque territorial en los acuerdos de paz.....	622

CAPÍTULO XVI

LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LAS ENTIDADES
DESCENTRALIZADAS Y EN LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

	PÁG.
I. La gestión de personal en los establecimientos públicos.....	625
1. Definición de establecimientos públicos	625
2. Clasificación de los servidores	626
3. Planta de personal	628
4. Administración de personal	628
II. Empresas sociales del Estado	629
1. Naturaleza.....	629
2. Régimen laboral.....	629
3. La remuneración	629
4. El régimen de selección de los gerentes	629
5. Plantas de empleos de carácter temporal en las empresas sociales del Estado del orden nacional y territorial.....	631
6. Los servicios generales según la Corte Suprema de Justicia.....	631
III. La función pública en las empresas industriales y comerciales del Estado	632
1. Definición	632
2. Clasificación de sus servidores	632
3. Estatuto de personal.....	634
4. Régimen salarial	636
5. Régimen disciplinario.....	637
IV. La función pública en las sociedades de economía mixta	637
1. Definición	637
2. Vacíos normativos.....	638
3. Régimen de los servidores de las sociedades de economía mixta en las cuales el aporte de la nación, entidades territoriales y entidades descentra- lizadas, sea igual o superior al noventa por ciento (90%) del capital social	638
4. Jurisprudencia sobre los servidores de las sociedades de economía mixta	639
5. La sentencia C-388 de 2011	639
V. La función pública en organismos autónomos.....	640
1. El Banco de la República.....	640
2. Corporaciones autónomas regionales	643
3. Comisión Nacional del Servicio Civil.....	643

CAPÍTULO XVII

REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

I. En la reforma constitucional plebiscitaria de 1957.....	645
II. En la reforma de 1968.....	645

	PÁG.
III. El tratamiento constitucional de 1991	646
IV. El nuevo contexto constitucional	647
V. Los antecedentes en la Asamblea Constituyente	648
VI. Tesis de la Corte Constitucional	648
VII. La ley 996 de 2005 reglamentaria del acto legislativo 2 de 2004	651
1. El acto legislativo 2 de 2004.....	651
2. La ley 996 de 2005	651
IX. Gravedad de la utilización del cargo para participar en controversias políticas	654

CAPÍTULO XVIII

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

I. Anotaciones generales sobre responsabilidad.....	657
II. Tratamiento de la responsabilidad en la Constitución de 1991	657
III. La responsabilidad política	658
1. En la Constitución de 1886.....	658
2. En la Constitución de 1991.....	659
3. La Comisión de Aforados	660
IV. La responsabilidad civil.....	661
1. Generalidades	661
2. La acción de repetición.....	661
3. La jurisprudencia de la Corte Constitucional	662
V. La responsabilidad disciplinaria	665
1. La responsabilidad disciplinaria en la doctrina	665
2. Importancia de la Procuraduría.....	665
3. La importancia de la ley 734 de 2002.....	666
4. Medidas disciplinarias para la lucha contra la corrupción en la ley 1474 de 2011	667
VI. La responsabilidad penal	667
1. Medidas penales en la lucha contra la corrupción previstas en el nuevo estatuto anticorrupción	668
2. Delitos contra la administración pública	668
VII. La responsabilidad fiscal.....	677
1. Generalidades	677
2. Desarrollo legislativo.....	677
VIII. La responsabilidad por actuaciones contractuales	678

CAPÍTULO XIX

LA ÉTICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LOS ESTATUTOS ANTICORRUPCIÓN

I. La ley 190 de 1995.....	681
----------------------------	-----

	PÁG.
1. Antecedentes.....	681
2. Contenidos relevantes.....	682
II. El estatuto anticorrupción. Ley 1474 de 2011	685
1. Finalidad	685
2. Medidas administrativas	686
3. Organismos especiales en la lucha contra la corrupción	687
4. Políticas institucionales y pedagógicas.....	690
5. Disposiciones en materia de contratación pública para prevenir y combatir la corrupción.....	691
6. Marco internacional de la lucha contra la corrupción	691

CAPÍTULO XX

EL DERECHO DISCIPLINARIO.
VISIÓN HISTÓRICA Y GENERAL

I. Justificación del derecho disciplinario	693
1. Razón de ser del derecho disciplinario	693
2. Ética y derecho disciplinario	694
II. Qué comprende el sistema disciplinario	696
1. Nuestro concepto	696
2. Según la jurisprudencia	697
III. La naturaleza de la potestad disciplinaria	697
1. La doctrina nacional	697
2. Los autores extranjeros.....	698
3. Linaje de la potestad disciplinaria	699
4. Naturaleza del derecho disciplinario	699
5. La potestad disciplinaria según la Corte Constitucional	700
IV. El derecho disciplinario y las ciencias jurídicas	702
1. Es derecho penal.....	702
2. Es derecho administrativo	702
3. Rama autónoma	703
4. La especificidad del derecho disciplinario.....	704
V. Concepto y definición del derecho disciplinario.....	705
VI. La finalidad del derecho disciplinario.....	706
1. Según la doctrina	706
2. Según la Corte Constitucional	707
VII. El deber funcional y las relaciones especiales de sujeción.....	708
VIII. La historia del derecho disciplinario en Colombia	709
1. Antecedentes remotos.....	709
2. La reforma de 1968.....	710
3. El decreto 1950 de 1973	710
4. La ley 13 de 1984	710
5. Las normas de estado de sitio	710
6. La extensión de normas disciplinarias nacionales a los niveles locales	711

	PÁG.
7. Los regímenes disciplinarios especiales	711
8. Normas disciplinarias aplicadas anteriormente por la Procuraduría General de la Nación	711
9. Normas disciplinarias para el sector defensa.....	712
10. El primer Código Disciplinario	712
IX. Ley 734 de 2002 (segundo código disciplinario).....	713
1. Razones que motivaron su expedición	713
2. La posición de la Procuraduría General de la Nación	713
3. Carácter garantista de la ley disciplinaria.....	714
4. Un nuevo catálogo	715
5. En materia de contratación estatal	715
6. Los particulares como sujetos disciplinables.....	716
X. Principios rectores y otras orientaciones de la ley disciplinaria	716
1. Principios rectores	716
2. Causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria	718
XI. Los deberes	718
1. Según la doctrina	718
2. Los deberes según la ley 734 de 2002	720
XII. Las prohibiciones	723
1. Definición	723
2. Catálogo de prohibiciones	723
XIII. Inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses	725
1. Definiciones previas	725
XIV. Los derechos	727
1. Presentación.....	727
2. Catálogo de los derechos	727
XV. Las faltas y sanciones disciplinarias	728
1. Concepto de falta disciplinaria	728
2. Su clasificación.....	728
3. Criterios para determinar la entidad de la falta.....	728
4. Noción de sanción	729
5. Clases de sanciones	729
6. Efecto de las sanciones	729
7. Límite de las sanciones.....	730
8. Criterios para la graduación de la sanción.....	730
9. La suspensión provisional	731
10. Régimen disciplinario de los particulares.....	731
XVI. Jurisprudencia relevante de la Corte Constitucional sobre el derecho disciplinario	732
1. Sentencias sobre los destinatarios del Código.....	732
2. Sentencia sobre las faltas disciplinarias.....	736
3. Sentencias sobre las sanciones disciplinarias	738
4. Sentencias sobre incompatibilidades	740
5. Sobre los procesos disciplinarios contra funcionarios judiciales.....	742
6. El poder preferente en materia disciplinaria puede limitar el principio de doble instancia	742

	PÁG.
7. Control disciplinario interno y externo.....	743
8. El jefe de control interno disciplinario es de libre nombramiento	744
9. Facultades disciplinarias del inspector general de tributos	746
XVII. Jurisprudencia relevante del Consejo de Estado en materia disciplinaria.	747
1. Alcance del control de la jurisdicción contencioso administrativa	747
2. Del término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento en materia disciplinaria.....	747
3. El término de prescripción de la acción disciplinaria por omisión de funciones.....	748
4. El ejercicio del poder preferente disciplinario no requiere notificación	749
5. El traslado de la prueba no requiere de la anuencia del disciplinado	749
6. Las universidades públicas pueden establecer normas disciplinarias ...	750
7. En el término de prescripción se deben proferir las decisiones sobre la situación del disciplinado y los recursos previstos	750
8. Naturaleza.....	751
9. Atipicidad de la conducta en materia disciplinaria.....	755
10. El control judicial de las decisiones es integral.....	755
11. Incumplir un deber funcional determina la antijuridicidad de faltas disciplinarias.....	756
12. Sanciones disciplinarias fundamentadas en indicios vulneran el debido proceso.....	756
13. Sanción de destitución a servidores elegidos popularmente	756

CAPITULO XXI

EL NUEVO CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO

I. Antecedentes.....	759
1. Razones para revisar la legislación anterior	759
2. La exposición de motivos	760
II. Las objeciones presidenciales.....	761
1. Marco constitucional	761
2. El control realizado por la Corte Constitucional	762
3. La Corte Constitucional y el cumplimiento del procedimiento para rehacer el proyecto de ley	764
III. Estructura del código general disciplinario	765
IV. Los principios y normas rectoras	766
1. Concepto.....	766
2. Función de los principios.....	767
3. Los principios según la exposición de motivos	767
4. Los principios según el Código General Disciplinario.....	768
V. Conceptos básicos del Código General Disciplinario.....	771
1. Garantía de la función pública.....	771
2. La falta disciplinaria	771
3. Acción y omisión.....	771
4. Dolo	771

	PÁG.
5. Culpa.....	772
6. Autores.....	772
7. Causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria	772
VI. Extinción de la acción y de la sanción.....	772
1. Definiciones previas	772
2. Causales de extinción de la acción disciplinaria	773
3. Prescripción e interrupción de la acción.....	773
4. Renuncia a la prescripción.....	773
5. Causales de extinción de la sanción disciplinaria.....	773
6. Término de prescripción de la sanción disciplinaria	773
VII. El marco ético jurídico del servidor público.....	773
1. Derechos	774
2. Los deberes según la doctrina.....	774
3. Los deberes según el código general disciplinario	775
4. Prohibiciones	778
5. Inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses	780
6. Conflicto de intereses.....	781
7. Extensión de las inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos....	781
8. El sentido de las inhabilidades según la Corte Constitucional	781
9. Régimen de la ley 1871 de 2017	782
VIII. Faltas y sanciones disciplinarias	783
1. En cuanto a las faltas gravísimas	783
2. En cuanto a las faltas graves y leves.....	784
3. Clasificación de las faltas disciplinarias	784
4. Criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta disciplinaria	784
5. Clases y límites de las sanciones disciplinarias.....	785
6. Efectos de las sanciones	785
7. Criterios para la graduación de la sanción.....	786
8. Concurso de faltas disciplinarias	787
9. Faltas gravísimas	787
10. Faltas relacionadas con la libertad y otros derechos fundamentales	788
11. Faltas relacionadas con la contratación pública	788
12. Faltas relacionadas con el servicio o la función pública	789
13. Faltas relacionadas con el régimen de incompatibilidades, inhabilida- des, impedimentos y conflictos de intereses.....	789
14. Faltas relacionadas con la hacienda pública.....	790
15. Falta relacionada con la acción de repetición.....	791
16. Faltas relacionadas con la salud pública, los recursos naturales y el me- dio ambiente	791
17. Faltas relacionadas con la intervención en política	791
18. Faltas relacionadas con el servicio, la función y el trámite de asuntos oficiales.....	792
19. Faltas relacionadas con la moralidad pública	792
20. Faltas atribuibles a los funcionarios judiciales y a los jueces de paz	793
21. Faltas relacionadas con el régimen penitenciario y carcelario	793

	PÁG.
22. Faltas que coinciden con descripciones típicas de la ley penal	794
23. Causales de mala conducta	794
24. Faltas graves y leves	794
25. Preservación del orden interno	795
IX. Régimen disciplinario para los particulares	795
1. Los particulares y las funciones públicas	795
2. Especialidad de su régimen	796
3. Régimen de los particulares que ejercen funciones públicas	796
4. Conflicto de intereses.....	797
5. Faltas gravísimas	797
6. Sanciones	797
7. Criterios para la graduación de la sanción.....	798
X. Régimen disciplinario de los notarios.....	798
1. Introducción.....	798
2. Importancia de la ética notarial	798
3. Desarrollo legal.....	799
4. Faltas gravísimas de los notarios	799
5. Faltas de los notarios	799
6. Deberes y prohibiciones	799
7. Sanciones	800
Índice de autores	801
Índice de disposiciones	803
Índice de materias	811

CAPÍTULO XIII

LAS SITUACIONES ADMINISTRATIVAS

I. INTRODUCCIÓN

1. Definición. Aunque la legislación vigente no trae una definición genérica de ellas, podemos entenderlas como las diversas modalidades que toma la relación de servicio de derecho público que traducen la dinámica que asume dicha relación en la administración pública.

2. Las distintas clases de situaciones administrativas. Las ha enumerado inicialmente el artículo 18 del decreto 2400 de 1968 así: en uso de licencia o permiso; en comisión; ejerciendo las funciones de un empleo por encargo; prestando servicio militar obligatorio, o en servicio activo, norma esta con valor de ley por su condición de decreto extraordinario.

Las desarrolló luego su decreto reglamentario 1950 de 1973, que incluyó también como situaciones administrativas las vacaciones y la suspensión en el ejercicio de las funciones, previstas la primera como prestación social, y la segunda bien como sanción o bien como medida cautelar en los procesos disciplinarios.

Y el decreto único reglamentario del sector de la función pública 1083 de 2015, presentaba las siguientes situaciones administrativas: servicio activo; licencia; permiso; comisión; ejercicio de funciones de otro empleo por encargo; prestando servicio militar; vacaciones, y suspendido en ejercicio de sus funciones.

3. El decreto reglamentario 648 de 2017. Ahora, al reiterar la legislación citada anteriormente, el mencionado decreto dispone: “El empleado público durante su relación legal y reglamentaria se puede encontrar en las siguientes situaciones administrativas:

- ”1. En servicio activo.
- ”2. En licencia.
- ”3. En permiso.
- ”4. En comisión.
- ”5. En ejercicio de funciones de otro empleo por encargo.
- ”6. Suspendido o separado en el ejercicio de sus funciones.
- ”7. En período de prueba en empleos de carrera.

”8. En vacaciones.

”9. Descanso compensado” (art. 2.2.5.5.1).

II. LAS DIVERSAS SITUACIONES ADMINISTRATIVAS EN EL DERECHO COMPARADO

1. *El derecho francés.* En el derecho francés se asegura que todo funcionario está en una de las siguientes posiciones o, como ellos denominan, situaciones administrativas: actividad, permisos, destacamento, posición fuera de cuadro, disponibilidad o servicio bajo banderas¹.

a) *La actividad.* El estatuto francés define la función pública, como la situación del funcionario que ejerce efectivamente las funciones de uno de los empleos correspondientes al grado del cual es titular.

b) *Los permisos.* Dentro de la situación administrativa de actividad los funcionarios franceses pueden beneficiarse de los siguientes permisos:

- Permiso anual remunerado de una duración de un mes, por cada año cumplido de servicios y que en nuestro país se denominan vacaciones.

- Permisos por enfermedad, cuya duración puede alcanzar un año durante un período de 12 meses consecutivos. En Francia se conserva la integridad de la remuneración durante tres meses, pero se reduce a la mitad durante los nuevos meses siguientes.

- Permisos por enfermedad prolongada para afecciones que demandan tratamientos costosos y prolongados, permiso que puede alcanzar hasta tres años, pero se conserva la integridad de la remuneración durante un año, reduciéndose a la mitad para los dos años restantes.

- Permiso de larga duración para el cuidado y atención de severas y graves dolencias como son las perturbaciones mentales, el cáncer, la poliomielitis y la tuberculosis. En esos casos, el funcionario conserva la totalidad de su salario durante los tres primeros años, mientras que en los dos años que siguen sufre una disminución igual a la mitad. Estos plazos son susceptibles de prolongación si la novedad fue contraída en ejercicio de las funciones.

- Permiso para las mujeres con ocasión del parto y del amamantamiento de los infantes, o por adopción, con los plazos que establezca la legislación sobre seguridad social.

- Permisos destinados a auspiciar la educación obrera, de una duración máxima de 12 días laborales.

¹ VÍCTOR SILVERA y SERGE SALON, *La fonction publique et ses problèmes actuels*, Paris, Éditions Actualité Juridique, 1976.

De otra parte, los funcionarios también se benefician de autorizaciones para ausentarse de sus labores, con duración variable, por acontecimientos familiares, para ejercer ciertas funciones electivas, o para participar en actividades institucionales de organizaciones sindicales.

c) *El destacamento*. Es la posición del funcionario colocado fuera de su cuerpo de origen, sin que esto afecte su vocación a los beneficios propios de su cuerpo profesional; más específicamente, su derecho al ascenso y a la pensión. El funcionario “desprendido o destacado” está sujeto a las reglas que rijan el cargo que ejerza. Se presenta esta situación siempre que el funcionario vaya a desarrollar tareas a la administración local, o a la administración de territorios de ultramar, a empresas públicas o a organismos internacionales. También está prevista esta figura para ejercer funciones de miembro del gobierno, tareas docentes o mandatos sindicales, o incluso para ejercer un cargo electivo como miembro de la Asamblea Nacional o del Senado. A la expiración de esta situación el funcionario que se encontraba en ella está en la obligación de reintegrarse a su cuerpo de origen.

d) *La posición fuera de cuadro*. Es análoga a la del funcionario destacado, pero los beneficios relativos a los derechos de ascenso y pensión cesan por desempeñar un empleo en una administración o empresa pública que no conduce a tales beneficios. Está prevista para funcionarios que cuentan con 15 años de servicio, obra a petición de parte y no tiene limitación alguna en su duración.

e) *La disponibilidad*. Esta posición, según los términos del estatuto francés de la función oficial, tiene características contrarias al destacamento, ya que es la situación en que se encuentra un funcionario fuera de su administración o servicio de origen, sin beneficiarse del derecho al ascenso y a la pensión. La disponibilidad procede de oficio o a solicitud de parte por motivos que van desde la enfermedad, el accidente de un cónyuge o hijos, estudios, investigaciones especiales, o hasta las propias conveniencias personales.

2. El derecho ibérico. La legislación española, por su parte, reconoce las siguientes situaciones²:

a) *El servicio activo*. En España esta cobija no solamente el desempeño de la plaza correspondiente a la planta respectiva, sino que incluye también la comisión y las licencias, modalidades estas diferenciadas en el derecho colombiano.

b) *La excedencia*. Esta situación tiene lugar en casos de nombramientos para cargos políticos, cuando se trata de la prestación del servicio militar, o el desempeño de puestos relevantes en organismos internacionales.

² “Funcionarios civiles del Estado”, en *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 1974.

c) *El supernumerario*. Esta modalidad en la legislación peninsular se presenta cuando se sirven empleos no incluidos en la planta.

d) *La suspensión*. Es una medida que procede preventivamente durante la tramitación de un proceso jurisdiccional o administrativo.

A continuación, y luego de este somero bosquejo del derecho comparado, analizaremos el tratamiento que a las situaciones administrativas de la legislación nacional.

III. SERVICIO ACTIVO

1. Definición. Es el ejercicio efectivo de las funciones propias del cargo y consiste en el desarrollo de las tareas que son propias del empleo de la planta de personal a la que se halle vinculado el funcionario.

No todas las legislaciones dan el mismo tratamiento al servicio activo en lo que a su extensión se refiere. La legislación española, como se vio, extiende esta situación no solo al ejercicio del empleo, sino que incluye también como servicio activo algunas figuras que serían modalidades de comisión o licencia para nuestra legislación. El derecho francés la concibe en términos muy similares al nuestro, como ejercicio efectivo de las funciones de un empleo, respecto de un funcionario titular de un grado.

El decreto reglamentario 648 de 2017 al referirse a esta situación dice que “Un empleado se encuentra en servicio activo, cuando ejerce las funciones del empleo del cual ha tomado posesión” (art. 2.2.5.5.2).

2. Consecuencias jurídicas. Entre otras, vale la pena recordar las siguientes: para que proceda el traslado de un funcionario es preciso que este se encuentre en la situación que referimos como de *servicio activo*, pero no se puede realizar si el empleado se halla en otra. De otra parte, si el legislador, al regular una situación jurídica en materia de función pública, no la predica expresamente para esta posición administrativa, el reglamento no puede hacerlo, como se desprende del fallo del Consejo de Estado de 21 de septiembre de 1971 que declaró nula la expresión “en servicio activo”, a que hacía referencia el artículo 70 del decreto reglamentario 1848 de 1969.

IV. LAS LICENCIAS

1. Noción. Estas situaciones se caracterizan básicamente por la separación del empleado de sus funciones habituales, sin que esta interrupción ponga término a la relación laboral, aunque sí incida notoriamente en la regulación de los derechos y obligaciones que la caracterizan, según el caso.