

# DERECHO ADMINISTRATIVO LABORAL

TOMO II  
Relaciones colectivas  
y aspectos procesales

3ª EDICIÓN

1998

JAIRO VILLEGAS ARBELÁEZ

LEGIS

# ÍNDICE GENERAL

## TOMO II

### RELACIONES COLECTIVAS Y ASPECTOS PROCESALES

#### TÍTULO V DE LOS CONVENIOS Y TRATADOS

#### CAPÍTULO XX **De los convenios y tratados internacionales y el derecho interno**

A. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL .....	51
B. LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, OIT .....	52
1. Fundación .....	52
2. Organización .....	52
3. Adopción de convenios y recomendaciones .....	53
4. Ejecución de convenio o recomendación .....	53
5. Conducta del Estado colombiano .....	54
C. CONVENIOS INTERNACIONALES DEL TRABAJO .....	54
1. Convenios ratificados .....	54
a) <i>Ratificado por la Ley 129 de 1931</i> .....	54
b) <i>Ratificado por la Ley 54 de 1962</i> .....	56
c) <i>Ratificado por la Ley 20 de 1967</i> .....	56
d) <i>Ratificado por la Ley 21 de 1967</i> .....	56
e) <i>Ratificado por la Ley 22 de 1967</i> .....	56
f) <i>Ratificado por la Ley 23 de 1967</i> .....	56
g) <i>Ratificado por la Ley 31 de 1967</i> .....	56
h) <i>Ratificado por la Ley 37 de 1967</i> .....	57
i) <i>Ratificado por la Ley 18 de 1968</i> .....	57
j) <i>Ratificado por la Ley 44 de 1975</i> .....	57
k) <i>Ratificado por la Ley 47 de 1975</i> .....	57
l) <i>Ratificado por la Ley 26 de 1976</i> .....	57

m) Ratificado por la Ley 27 de 1976 .....	57
n) Ratificado por la Ley 66 de 1988 .....	57
o) Ratificado por la Ley 82 de 1988 .....	57
p) Ratificado por la Ley 21 de 1991 .....	57
q) Ratificado por la Ley 52 de 1993 .....	57
r) Ratificado por la Ley 55 de 1993 .....	58
s) Ratificado por la Ley 411 de 1997 .....	58
2. Contenido de los principales convenios .....	58
a) Ratificados por Colombia .....	58
— Convenio N° 87 de 1948 .....	58
— Convenio N° 95 de 1949 .....	59
— Convenio N° 98 de 1949 .....	63
— Convenio N° 111 de 1958 .....	64
— Convenio N° 151 de 1978 .....	66
b) No ratificados .....	70
— Convenio N° 135 de 1971 .....	71
— Recomendación N° 143 de 1971 .....	71
— Convenio N° 154 de 1981 .....	75
— Convenio N° 158 de 1982 .....	78
3. Memoria anual o control regular .....	84
4. Control contencioso .....	85
a) Ordinarios: reclamación .....	86
b) Ordinarios: quejas .....	86
c) Especiales: denuncias por infracción de derechos sindicales .....	87
5. Comité de libertad sindical .....	87
6. Colombia frente a compromisos, convenios y recomendaciones .....	88
a) Sometimiento de convenios al Congreso .....	88
b) Aprobación de convenios .....	88
c) Convenios y legislación nacional .....	89
D. CONVENIOS O TRATADOS: TEORÍAS DUALISTA Y MONISTA .....	111
E. CONVENIOS NO RATIFICADOS: SU APLICABILIDAD .....	112
F. LEY 50 Y DERECHOS HUMANOS .....	113
G. TRATADOS Y CONVENIOS SOBRE DERECHOS HUMANOS: EL TRABAJO .....	113
1. Declaración universal de derechos humanos: Organización de las Naciones Unidas, 1948 .....	114
2. Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales .....	114
3. Pacto internacional de derechos civiles y políticos .....	116
4. Declaración americana de los derechos y deberes del hombre .....	116
5. Convención americana sobre derechos humanos (pacto de San José) .....	117
6. Carta internacional americana de garantías sociales .....	117

**TÍTULO VI  
DE LAS RELACIONES COLECTIVAS**

**CAPÍTULO XXI**

**Del derecho de negociación colectiva de los empleados públicos**

A.	INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL .....	121
1.	Expresiones del Estado y categorías laborales .....	121
2.	La organización Internacional del Trabajo, OIT. ....	122
3.	Distinción entre las categorías laborales de funcionario político y empleado público .....	123
	<i>a) Antecedentes constitucionales</i> .....	123
	<i>b) Constitución vigente</i> .....	124
	<i>c) En el derecho constitucional comparado</i> .....	124
	<i>d) Antecedente legal</i> .....	124
	<i>e) Origen de la diferencia</i> .....	125
	<i>f) Funcionarios y empleados: distinta regulación</i> .....	126
B.	CONVENIOS DE OIT Y TRATADOS INTERNACIONALES .....	127
1.	Ámbito de aplicación y excepcionalmente de exclusión de convenios de la OIT. ....	127
2.	OIT y negociación colectiva .....	128
3.	Razón de ser de la OIT y de sus convenios .....	128
	<i>a) Aplicación y obligatoriedad de convenios</i> .....	128
	<i>b) Pronunciamientos de la OIT sobre Colombia y derecho de negociación colectiva de empleados públicos</i> .....	129
C.	LA CONSTITUCIÓN DE 1991: NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y EMPLEADOS PÚBLICOS .....	130
1.	Negociación colectiva: consustancial, inherente e instrumental a la asociación sindical .....	130
2.	Ciudadanos de segunda categoría: principio de igualdad y prohibición de discriminación .....	132
3.	Principio de igualdad como derecho humano y constitucional fundamental .....	132
4.	Igual trato constitucional .....	133
5.	Trabajo y vínculo legal y reglamentario .....	134
	— <i>El autoritarismo estatutario</i> .....	134
6.	Muerte y dogma de la unilateralidad estatutaria .....	135
7.	La negociación .....	136

a) <i>Negociación es el género, convención es una de las especies</i> .....	136
b) <i>Resultado del procedimiento de negociación</i> .....	137
c) <i>La convención o contrato colectivo</i> .....	138
d) <i>Aclaración y síntesis</i> .....	138
8. Derecho constitucional de negociación de los empleados públicos y reserva legal .....	139
9. Derecho constitucional de negociación: núcleo esencial y no reserva legal .....	140
10. Beneficiarios y excluibles de la negociación .....	141
11. El hecho nuevo de la reciente aprobación del Convenio N° 151 .....	142
12. Acuerdo por negociación en 1997 .....	144
13. La negociación de los empleados públicos .....	154
D. LEYES DE NEGOCIACIÓN EN OTROS PAÍSES .....	154
1. En Paraguay: Ley 508 de 27 de diciembre de 1994 .....	154
2. En Argentina: Ley 24.185 de 16 de diciembre de 1992 .....	158
3. En España: Ley 7ª de 1990 .....	168
E. NUESTRA PROPUESTA FINAL .....	172
1. El proyecto de Ley 72 de 1996 por la cual se regula la negociación colectiva en el sector público .....	172
2. Propuesta de texto modificatorio del proyecto de Ley 072 de 1996 .....	175

## CAPÍTULO XXII

### Del derecho de huelga

A. ANTECEDENTES SOCIALES Y LEGALES .....	183
1. Sociales .....	183
2. Legales .....	184
B. SERVICIO PÚBLICO Y HUELGA .....	188
1. Concepto de la OIT sobre servicio público y huelga .....	189
2. Antecedentes legales .....	191
a) <i>Ley 78 de 1919</i> .....	191
b) <i>Ley 21 de 1920</i> .....	191
3. Reforma constitucional de 1936: atisbos intervencionistas .....	191
— <i>El Acto Legislativo 1 de 1936</i> .....	192
C. HUELGA Y GARANTÍA .....	193
1. Aspecto Semántico .....	193
2. Aspecto Constitucional .....	193
3. ¿En qué consiste la Garantía? .....	194
D. LICITUD DE LA HUELGA Y NO PROHIBICIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS .....	194

1. Una novísima interpretación legal de la Constitución .....	194
— Régimen jurídico especial .....	195
2. Crítica a la noción de servicio público .....	196
3. Algunas apreciaciones críticas .....	196
4. Servicio público esencial y no esencial .....	198
E. REALIDAD SOCIAL DE LA HUELGA .....	208
F. NUESTRA JURISPRUDENCIA .....	209
G. LA HUELGA ILEGAL COMO PRÁCTICA SOCIAL .....	209
H. NOCIÓN DE ASOCIACIÓN, NEGOCIACIÓN Y HUELGA .....	209
1. La doctrina extranjera .....	209
2. Concepción tradicional en nuestro país .....	210
a) Para los empleados públicos .....	210
b) Para los trabajadores oficiales .....	210
c) Para los trabajadores particulares .....	211

## CAPÍTULO XXIII

### Del fuero y el permiso sindical

A. NORMA CONSTITUCIONAL .....	215
B. PROPÓSITO CONSTITUCIONAL .....	215
C. «REPRESENTANTES SINDICALES»: SIGNIFICADO .....	216
D. RAZÓN DE SER DEL FUERO Y DEMÁS GARANTÍAS .....	216
E. REPRESENTANTES SINDICALES: GARANTÍAS NECESARIAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE SU GESTIÓN .....	217
1. Procedencia jurídica de la aplicación del Convenio 135 y Recomendación 143 de 1971 .....	221
2. Noción de garantías .....	222
3. Garantía del fuero sindical de los empleados públicos .....	223
4. Fuero: procedimiento previo .....	224
5. Nuestro criterio .....	226
6. Ley 362 de 1997 .....	227
7. Criterio de la comisión nacional del servicio civil .....	227
8. Criterio de Sala de Consulta del Consejo de Estado .....	228
9. Nuestra propuesta legislativa .....	228
10. Garantía del permiso sindical .....	231
11. Permiso sindical: permanente o temporal .....	234
12. Permiso «necesario» .....	236

## CAPÍTULO XXIV

### De los derechos políticos de los servidores públicos

A. ANTECEDENTES .....	239
1. Según la anterior Constitución .....	239
2. En la nueva Constitución .....	239
B. TRATADOS O CONVENIOS SOBRE DERECHOS HUMANOS .....	241
1. Tratados generales .....	241
a) <i>Declaración universal de derechos humanos, ONU 1948</i> .....	241
b) <i>Declaración americana de los derechos y deberes del hombre, 1948</i> .....	241
c) <i>Pacto internacional de derechos civiles y políticos, ONU 1966</i> .....	241
d) <i>Convención americana sobre derechos humanos o Pacto de San José, 1969, ratificada mediante la Ley 16 de 1978</i> .....	242
2. Derechos políticos de los empleados oficiales y convenios de OIT .....	242
C. INSUBSISTENCIA DE NORMAS LEGALES .....	243
1. La restricción .....	243
2. La actual Constitución .....	243
3. La posición del Consejo de Estado .....	244
4. La posición de la Corte Constitucional .....	245

## CAPÍTULO XXV

### De los auxilios Artículo 355 de la Constitución Nacional y derechos laborales

A. EVOLUCIÓN NORMATIVA .....	251
B. AUXILIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS .....	252
C. AUXILIOS Y TRABAJADORES OFICIALES .....	252
D. CONSULTA Y CONCEPTO .....	253
1. Concepto de la veeduría .....	254
2. Concepto del Departamento Administrativo del Servicio Civil .....	254
3. Concepto de la Presidencia de la República .....	255
4. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia .....	255

**TÍTULO VII  
ASPECTOS PROCESALES**

**CAPÍTULO XXVI  
De las acciones laborales**

A.	DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS .....	263
	1. Jurisdicción .....	263
	2. Acciones .....	263
	a) <i>De nulidad</i> .....	263
	b) <i>De restablecimiento del derecho</i> .....	264
	c) <i>De reparación directa o de responsabilidad extracontractual</i> .....	264
	d) <i>Contenciosa electoral</i> .....	264
	e) <i>Acción de controversia contractual</i> .....	264
	3. Competencias .....	265
	a) <i>Del Consejo de Estado</i> .....	265
	b) <i>De los tribunales administrativos</i> .....	265
	4. Incrementos de cuantía .....	267
	5. Cuantía: sentencia de inexequibilidad .....	267
	a) <i>Restringido</i> .....	267
	b) <i>Amplio</i> .....	268
	6. Agotamiento de la vía gubernativa .....	269
	7. Silencio administrativo .....	270
	8. Caducidad de acciones .....	271
	— <i>Insubsistencia, comunicación y ejecución, término</i> .....	271
B.	ACCIONES DE LOS TRABAJADORES OFICIALES .....	273
	1. Jurisdicción .....	273
	2. Acciones y término de prescripción .....	273
	a) <i>Interrupción de la prescripción</i> .....	274
	b) <i>Doble efecto del reclamo</i> .....	274
	c) <i>Reclamo ausencia de solemnidades</i> .....	274
	d) <i>La reclamación de lo principal conlleva la de lo accesorio</i> .....	275
	3. Agotamiento de la vía gubernativa .....	276
	4. Reclamación y término de respuesta .....	276
	5. Suspensión del término prescriptivo del reclamo .....	277
	6. Acción judicial: directa de derechos legales o delegable en el sindicato de derechos convencionales .....	279

7. Procedencia de la conciliación para trabajadores oficiales.....	281
8. Deber de proferir sentencia de fondo: Improcedencia de la inhibitoria...	282
9. Calidad de trabajador oficial, reconocida o no discutida procesalmente .....	282

## CAPÍTULO XXVII

### De las sentencias

A. CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS PARA EMPLEADOS PÚBLICOS .....	287
1. Normas generales .....	287
2. Obligación de hacer reintegro .....	288
a) <i>Reintegro de pensionado sin edad de retiro forzoso. Procedencia ..</i>	289
b) <i>Ciudad de reintegro .....</i>	291
c) <i>Restablecimiento y derecho a vacaciones y prima de vacaciones ....</i>	291
d) <i>La Nación: reintegro.....</i>	292
e) <i>Reintegro para entidades territoriales y descentralizadas por servicios.....</i>	293
3. Obligación de pagar .....	293
a) <i>Pago de obligaciones oficiales mediante abono en cuentas corrientes o de ahorro .....</i>	293
b) <i>Supresión de las cuentas de cobro.....</i>	293
c) <i>Intereses: comerciales y moratorios.....</i>	294
d) <i>No es necesario que se ordenen en la sentencia intereses dispuestos por la ley.....</i>	294
e) <i>Ajuste de valor .....</i>	295
f) <i>Naturaleza del restablecimiento .....</i>	295
g) <i>Determinación y prueba del ajuste de valor .....</i>	296
1) <i>Actualización de suma única .....</i>	296
2) <i>Indemnización vencida o consolidada .....</i>	297
h) <i>Ajuste de valor de oficio.....</i>	297
i) <i>Demás entidades territoriales y descentralizadas por servicios .....</i>	299
B. SENTENCIA Y RESOLUCIÓN DE CUMPLIMIENTO .....	299
1. La sentencia no es <i>in genere</i> , sino por el contrario líquida .....	302
2. Cumplimiento de las sentencias ordinarias laborales para trabajadores oficiales.....	305
3. Sentencia e intereses para los trabajadores oficiales .....	305

C. INCUMPLIMIENTO DE CONDENAS POR PAGAR .....	308
1. Sentencias de la jurisdicción contenciosa-administrativa y de la ordinaria laboral .....	308
2. Embargabilidad y Corte Constitucional .....	309
1) <i>Estado Social de derecho</i> .....	309
2) <i>Efectividad de los derechos constitucionales</i> .....	312
3) <i>Los derechos de los acreedores del Estado emanados de       obligaciones de indole laboral</i> .....	313
3. Los derechos fundamentales protegidos por convenios internacionales ..	317
4. Principios constitucionales en materia presupuestal e inembargabilidad en el caso <i>sub examine</i> .....	319
a) <i>Desaparición del principio del equilibrio presupuestal</i> .....	320
b) <i>No se violan los principios constitucionales que regulan       la formación, aprobación y ejecución del presupuesto</i> .....	322
c) <i>No se viola el principio de legalidad del gasto</i> .....	323
d) <i>No se desconoce el principio de justificación del gasto</i> .....	323
e) <i>El concepto de «deuda» en la nueva Constitución</i> .....	324
f) <i>Consideraciones del caso concreto</i> .....	325
5. Embargabilidad y Consejo de Estado, Sala Plena .....	333
6. Inconstitucionalidad de instrucciones sobre los embargos de la Superintendencia Bancaria .....	349
D. SENTENCIAS: CONDENAS POR PAGAR .....	350
1. Carácter indemnizatorio: no es predicable el artículo 128 constitucional .....	350
2. Antecedentes constitucionales y legales .....	350
a) <i>Constitucionales</i> .....	350
b) <i>Legales</i> .....	351
1) <i>Definición legal de empresas o instituciones en que tenga         parte principal el Estado</i> .....	351
2) <i>Ley 4ª de 1913</i> .....	351
3) <i>Decreto 1713 de 1960</i> .....	351
4) <i>Decreto-Ley 2400 de 1968</i> .....	352
5) <i>Decreto 1042 de 1978</i> .....	352
6) <i>Ley 4ª de 1992</i> .....	353
3. Nuestro criterio sobre el tema .....	354
a) <i>Origen</i> .....	354
b) <i>Contenido</i> .....	355
c) <i>Ámbito</i> .....	355
d) <i>Aplicación a los empleados públicos</i> .....	356
e) <i>Exclusión: trabajadores oficiales</i> .....	356

4. Indemnización derivada de reintegro judicial y asignación por trabajo durante el periodo cesante .....	357
5. Jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado .....	361

## TÍTULO VIII DEL NEOLABORALISMO

### CAPÍTULO XXVIII

#### De la nueva política laboral o neolaboralismo

A. OBJETO .....	367
B. UBICACIÓN JURÍDICA .....	367
C. EJES RECTORES DE LA NUEVA POLÍTICA LABORAL .....	368
1. Deslaborización del trabajo .....	368
a) <i>En el sector privado</i> .....	368
b) <i>En el sector estatal</i> .....	369
c) <i>Contratos de servicios especiales</i> .....	370
d) <i>Empleados y fiducia mercantil</i> .....	370
e) <i>Principio constitucional laboral de primacía de la realidad sobre las formas</i> .....	370
f) <i>Microempresarios</i> .....	371
g) <i>Empresas asociativas de trabajo</i> .....	371
h) <i>Cooperativas</i> .....	371
i) <i>Contratistas independientes</i> .....	371
2. Prevalencia de lo individual en la contratación .....	372
a) <i>Sector privado</i> .....	372
b) <i>Sector público</i> .....	373
3. Reducción del ingreso laboral .....	373
a) <i>Sector privado</i> .....	373
b) <i>Sector estatal</i> .....	374
4. Satelización de las empresas .....	375
5. El desmonte o privatizaciones .....	376
6. Flexibilidad o inestabilidad laboral .....	377
a) <i>Sector privado</i> .....	377
b) <i>Sector estatal</i> .....	378
7. Reciclaje laboral .....	379
8. La consecuencia final .....	380
D. MOVIMIENTO SINDICAL .....	382
<b>SUPLEMENTO</b> .....	385
Índice Análítico .....	447
Bibliografía .....	461

# TOMO I

## PRINCIPIOS, ESTRUCTURAS Y RELACIONES INDIVIDUALES

### TÍTULO I PRINCIPIOS

#### CAPÍTULO I

#### **Del trabajo: ubicación y principios constitucionales**

A. PRECISIÓN PRELIMINAR .....	51
B. CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO DEL TRABAJO .....	51
1. Dimensión constitucional del trabajo .....	52
2. El trabajo en el Estado Social de Derecho .....	53
3. La efectividad del derecho constitucional del trabajo .....	54
4. Derecho constitucional del trabajo: núcleo esencial .....	54
5. Trabajo: derecho constitucional fundamental .....	55
6. Trabajo: derecho humano fundamental .....	55
7. Trabajo: protección especial y principios protectores .....	55
8. Principios mínimos fundamentales .....	56
a) <i>Artículos 25 y 53: conexidad y complementariedad</i> .....	56
b) <i>Principios mínimos fundamentales: aplicación a los servidores             públicos</i> .....	57
1) <i>Principios: vigencia, obligatoriedad</i> .....	57
2) <i>Principio de igualdad de oportunidades para los trabajadores</i> .....	58
3) <i>Principio de estabilidad en el empleo</i> .....	59
4) <i>Principio de irrenunciabilidad de beneficios</i> .....	60

5) Principio de favorabilidad .....	61
6) Principio de primacía de la realidad sobre las formalidades ....	62
7) Principio del no menoscabo de derechos o condición más beneficiosa .....	63
— Ubicación contextual del principio dentro del cuerpo tutelar constitucional del trabajo .....	64
— Antecedente constitucional y jurisprudencial .....	64
— Formación y explicación de la condición más beneficiosa por el Constituyente de 1991 .....	65
— Concepto de condición más beneficiosa para el trabajador ..	67
— Sucesión normativa y condición más beneficiosa .....	68
— Confusiones y distinciones .....	69
— Con los derechos adquiridos .....	69
— El principio de norma más favorable al trabajador en caso de duda .....	70
— Con el <i>Ius variandi</i> .....	70
— Norma aplicable y condición más beneficiosa .....	70
— Eventos de aplicación .....	71
— Titular del derecho a la condición más beneficiosa .....	71
— Jurisprudencia de la Corte Constitucional y condición más beneficiosa .....	71
C. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y DERECHOS ADQUIRIDOS .....	76

## TÍTULO II ASPECTOS ESTRUCTURALES

### CAPÍTULO II De la estructura y funciones laborales del Estado

A. DETERMINACIÓN DE LAS RAMAS DEL PODER PÚBLICO .....	79
1. Rama Legislativa .....	79
2. Rama Ejecutiva .....	81
a) Organismos principales .....	81
1) De la Presidencia de la República .....	81
2) De los ministerios y departamentos administrativos .....	85
b) organismos adscritos .....	86
1) De las superintendencias .....	86
2) Unidades administrativas especiales .....	86
c) Clasificación laboral .....	87

B. ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA POR SERVICIOS .....	87
1. Entidades descentralizadas directas. Establecimientos públicos .....	87
a) <i>Modalidades especiales de establecimientos públicos</i> .....	88
1) <i>De los fondos</i> .....	88
2) <i>De las instituciones o fundaciones creadas por la ley</i> .....	88
3) <i>De las empresas sociales del estado</i> .....	88
b) <i>Clasificación laboral</i> .....	88
2. Empresas industriales y comerciales .....	89
a) <i>Modalidad especial</i> .....	89
b) <i>Clasificación laboral</i> .....	89
c) <i>Estatutos y clasificación laboral exceptiva en las empresas industriales y comerciales</i> .....	90
3. Regulaciones comunes a los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales .....	90
4. Sociedades de economía mixta .....	91
a) <i>Modalidad especial</i> .....	91
b) <i>Clasificación laboral</i> .....	91
1) <i>Trabajador oficial</i> .....	91
2) <i>Empleado público</i> .....	92
3) <i>Trabajador privado</i> .....	93
5. Entidades descentralizadas indirectas o de segundo grado .....	94
6. Administración descentralizada territorial .....	94
7. Departamentos y municipios: aspectos administrativo/laborales .....	94
a) <i>Asambleas y concejos</i> .....	94
b) <i>Gobernadores y alcaldes</i> .....	95
c) <i>Diputados y concejales</i> .....	95
8. Entidades descentralizadas territoriales .....	95
a) <i>Clasificación de empleados</i> .....	95
b) <i>Régimen prestacional</i> .....	96
9. Distrito Capital de Santafé de Bogotá .....	97
— <i>Clasificación laboral</i> .....	97
10. Distritos, territorios indígenas, regiones y provincias .....	97
11. Áreas metropolitanas .....	97
12. Asociaciones de municipios .....	98
C. RAMA JUDICIAL .....	98
D. ÓRGANOS DE CONTROL .....	99
1. Procuraduría General de la Nación .....	99
2. Contraloría General de la República .....	100
E. ORGANIZACIÓN ELECTORAL .....	101

F.	ORGANISMOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL Y RELACIONES LABORALES .....	101
1.	Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado .....	101
2.	Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP .....	102
3.	La Comisión Nacional del Servicio Civil .....	103
a)	<i>Integración nacional y territorial</i> .....	103
b)	<i>Funciones</i> .....	104
c)	<i>Ubicación constitucional de la Comisión Nacional del Servicio Civil</i> .....	106
d)	<i>Naturaleza de los órganos autónomos e independientes</i> .....	107
e)	<i>La Escuela Superior de Administración Pública, ESAP</i> .....	107
G.	LA ADMINISTRACIÓN .....	108
1.	Unidades de personal .....	108
2.	Comisiones de personal .....	108
3.	Ministerio de Trabajo .....	109

### CAPÍTULO III

#### **De la estructura administrativa, funcional y de personal**

A.	LAS COMPETENCIAS .....	115
1.	El Congreso .....	115
2.	Las asambleas .....	115
3.	Los concejos .....	115
4.	El Presidente de la República .....	116
5.	El gobernador .....	116
6.	El alcalde .....	116
B.	LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA .....	116
C.	LA ESTRUCTURA FUNCIONAL .....	117
D.	ESTRUCTURA DE PERSONAL O PLANTA DE PERSONAL .....	117
E.	RELACIÓN ENTRE LAS ESTRUCTURAS .....	118
F.	REFORMA DE LA ESTRUCTURA DE PERSONAL O PLANTA DE PERSONAL .....	118
1.	El Ejecutivo: reglado y no discrecional .....	118
2.	Reforma de plantas y nueva ley de carrera .....	119
3.	Reforma de plantas de personal y neoclientelismo .....	119

TÍTULO III  
ASPECTOS GENERALES

CAPÍTULO IV  
De las categorías laborales

A.	JUSTIFICACIÓN .....	123
B.	EXPRESIONES DEL ESTADO Y CATEGORÍAS LABORALES .....	123
1.	El Estado orden político .....	123
2.	El Estado orden administrativo .....	124
3.	El Estado orden económico o interventor .....	124
C.	LAS CATEGORÍAS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, OIT .....	124
D.	DISTINCIÓN ENTRE LAS CATEGORÍAS LABORALES .....	125
1.	Distinción entre funcionario político y empleado público .....	125
a)	<i>Aspectos constitucionales</i> .....	125
b)	<i>Antecedente legal</i> .....	127
c)	<i>Origen de la diferencia</i> .....	127
d)	<i>Aspecto Jurisprudencial</i> .....	128
e)	<i>Funcionarios y empleados: distinta regulación</i> .....	128
2.	De los empleados públicos y trabajadores oficiales .....	130
a)	<i>Antecedentes legales</i> .....	130
b)	<i>Clasificación: reforma administrativa de 1968</i> .....	131
c)	<i>Regulación y diferencia constitucional</i> .....	132
d)	<i>Empleo público es función administrativa</i> .....	132
e)	<i>Trabajador oficial: no función administrativa</i> .....	133
f)	<i>Historia legislativa</i> .....	133
g)	<i>La jurisprudencia</i> .....	134
E.	EL ARTÍCULO 5º DEL DECRETO 3135 DE 1968, SU «SENTIDO PRECISO»: LO «EVIDENTE EN EL TEXTO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA» .....	134
1.	Lo absurdo de la exégesis gramatical .....	135
a)	<i>Obra pública: construcción y sostenimiento solamente</i> .....	135
2.	Consecuencias del gramaticalismo jurídico o de la exégesis .....	137
F.	DERECHO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO Y DEL TRABAJO .....	138
G.	UNIFICACIÓN DEL DERECHO DEL TRABAJO .....	138

## CAPÍTULO V

**De la clasificación laboral: entidades descentralizadas**

A.	PRESENTACIÓN .....	143
B.	FUNCIONES ADMINISTRATIVAS Y ACTIVIDADES ORDINARIAS .....	143
C.	NOCIÓN DE ESTABLECIMIENTO PÚBLICO: EMPRESAS Y SERVICIOS PÚBLICOS .....	144
D.	RÉGIMEN LABORAL .....	146
E.	LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y CONSTITUCIONAL DE 1968 .....	148
	1. Decreto 1050 de 1968 .....	149
	2. Reforma constitucional de 1968 .....	149
	3. Decreto 3130 de 1968 .....	149
	4. Decreto 2804 de 1975 (dic. 19, Insfopal) .....	150
F.	TRASCENDENCIA LABORAL DEL PROBLEMA .....	151
	1. Establecimiento público o empresa industrial y comercial .....	151
	2. Naturaleza jurídica .....	154
	a) <i>Estado de derecho: derecho o arbitrio</i> .....	154
	b) <i>Normatividad nacional y territorial</i> .....	156
	c) <i>Nuevas disposiciones</i> .....	156
G.	CLASIFICACIÓN LABORAL: ENTIDADES DESCENTRALIZADAS .....	157
	1. Principio general legal .....	157
	2. Las excepciones .....	157
H.	IMPORTANCIA DE LOS ESTATUTOS .....	158
	1. Estatuto básico u orgánico .....	158
	2. Estatuto básico y estatutos: precisión laboral de las excepciones .....	158
	3. Clasificación de empleos y estatutos .....	159
	a) <i>Estatutos: interno y de personal</i> .....	159
	b) <i>Estatuto o reglamento interno</i> .....	160
	c) <i>Estatuto básico y estatuto o reglamento interno: diferencias</i> .....	160
	d) <i>Estatuto de personal</i> .....	161
	e) <i>Estatuto de personal: sentencia de inconstitucionalidad</i> .....	161
	f) <i>Estatuto interno: precisión de actividades y limitaciones</i> .....	163
	1) <i>Carácter estable del estatuto</i> .....	163
	2) <i>Estatuto interno: único medio para la excepción</i> .....	164
	3) <i>Estatuto interno: especificar actividades, no cargos</i> .....	164
	4) <i>Estatuto interno: empresa industrial y comercial</i> .....	165
	5) <i>Estatuto interno: empresa industrial y comercial- actividades de dirección o confianza</i> .....	166
	g) <i>Empleado público: de libre nombramiento y remoción</i> .....	167

I. SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA .....	169
1. Sociedad de economía mixta y empresa industrial y comercial del Estado: diferencia y asimilación .....	169
2. Aspecto laboral .....	169
a) <i>Situaciones</i> .....	170
b) <i>Situación polémica</i> .....	170
c) <i>Nuestro criterio</i> .....	172

## CAPÍTULO VI

### De la teoría estatutaria

A. VÍNCULO LEGAL Y REGLAMENTARIO .....	177
— <i>antecedente histórico y político</i> .....	177
B. EXPRESIÓN JURÍDICA LABORAL .....	179
C. DERECHO PÚBLICO: DERECHO ADMINISTRATIVO .....	180
D. LABORALIZACIÓN DE LAS RELACIONES DE TRABAJO EN EL ESTADO PATRONO .....	180
1. Estado-orden jurídico y Estado-sujeto de derecho .....	180
2. Poder soberano y derechos sociales .....	181
3. Concepto ético y jurídico .....	181
4. El objeto en la relación de trabajo y la primacía de la realidad .....	181
5. Igualdad y justicia: Estado de derecho .....	182
6. Estado absolutista-autoritario y Estado democrático de derecho .....	183
7. Unilateralidad del acto condición o bilateralidad de la relación de trabajo .....	183
— <i>jurisprudencia de la Corte Constitucional</i> .....	185
E. CRITERIO DOCTRINAL: RELACIÓN CONTRACTUAL .....	186
F. CARACTERÍSTICAS DE LA RELACIÓN JURÍDICA LABORAL DE EMPLEO PÚBLICO .....	188
1. Concepción del profesor Bielsa .....	188
2. Nuestro criterio .....	189
G. LA REALIDAD SOCIAL Y LABORAL .....	190

## CAPÍTULO VII

### De la relación laboral y otros modos

A. PRESENTACIÓN .....	195
B. ELEMENTOS ESENCIALES DE TODA RELACIÓN LABORAL .....	195
— <i>primacía de la realidad sobre las formas</i> .....	196

C. MODALIDAD LABORAL .....	197
1. Vínculo contractual .....	197
a) <i>Noción</i> .....	197
b) <i>Regla general</i> .....	198
c) <i>Por excepción</i> .....	198
2. Vínculo estatutario o legal y reglamentario .....	198
a) <i>Noción</i> .....	198
b) <i>Clasificación laboral</i> .....	198
1) <i>Empleados públicos: orden nacional</i> .....	199
2) <i>Empleados públicos: nivel territorial</i> .....	199
3) <i>Empleados públicos: Distrito Capital de Santafé de Bogotá</i> .....	199
3. Forma precaria o temporera: supernumerarios .....	200
a) <i>Procedencia del supernumerario</i> .....	200
b) <i>La transitoriedad</i> .....	200
c) <i>Causación de prestaciones</i> .....	200
d) <i>Atención médica</i> .....	200
e) <i>Vinculación</i> .....	201
f) <i>Naturaleza jurídica</i> .....	201
D. MODALIDADES LABORALES INDIRECTAS: TRABAJADORES POR ADMINISTRACIÓN DELEGADA .....	204
E. CONTRATISTAS INDEPENDIENTES .....	205
F. MODALIDADES NO LABORALES .....	205
— <i>Contratos administrativos de prestación de servicios</i> .....	205
G. FUNCIÓN PÚBLICA: EMPLEO PÚBLICO .....	206
1. <i>Regla general</i> .....	206
2. <i>La excepción al empleo público</i> .....	207
H. CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS, CAPS .....	208
1. Evolución de la regulación legal de los CAPS .....	209
a) <i>Ley 3ª de 1930</i> .....	209
b) <i>Decreto 150 de 1976</i> .....	209
c) <i>Decreto 222 de 1983</i> .....	210
d) <i>Ley 80 de 1993</i> .....	211
2. Regulación complementaria .....	212
a) <i>Ley 100 de 1993: Estatuto de seguridad social</i> .....	212
b) <i>Ley 190 de 1995: Estatuto anticorrupción</i> .....	212
c) <i>Ley 200 de 1995: Código Disciplinario Único</i> .....	213

3. La jurisprudencia y los CAPS.....	214
a) <i>Jurisprudencia de la Corte Constitucional</i> .....	214
b) <i>Jurisprudencia del Consejo de Estado</i> .....	219
c) <i>Jurisprudencia de Tribunales</i> .....	221
4. Los CAPS ante la doctrina.....	226
5. Procedencia constitucional y legal del contrato administrativo de prestación de servicios.....	228
6. Diferencia esencial entre la relación laboral y el CAPS.....	230
7. Los CAPS, una práctica en expansión.....	231
I. FORMA Y REALIDAD.....	232
1. Principio de primacía de la realidad sobre las formalidades.....	232
2. Ámbitos y efectos de la sentencia que hace prevalecer la realidad laboral.....	234
J. INVESTIDURA IRREGULAR Y EMPLEADO DE HECHO.....	236
1. La doctrina.....	236
2. La jurisprudencia.....	237
K. APARENTES JUSTIFICACIONES NO LEGÍTIMAS DE LOS CAPS.....	237
L. DE LA RESPONSABILIDAD.....	241
1. De la responsabilidad penal.....	242
a) <i>Prevaricato por acción</i> .....	242
b) <i>Prevaricato por omisión</i> .....	242
c) <i>Abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto</i> .....	242
2. De la responsabilidad patrimonial.....	243
3. De la responsabilidad disciplinaria.....	244
4. De la responsabilidad por indebido contrato administrativo de prestación de servicios.....	244
5. De la responsabilidad del estado, por violación de convenios y tratados, dada la política gubernamental de CAPS.....	245
6. Conclusiones.....	246
M. CONTRATOS DE SERVICIOS ESPECIALES.....	247
N. EMPLEADOS Y FIDUCIA MERCANTIL.....	249
O. PRINCIPIO CONSTITUCIONAL LABORAL DE PRIMACÍA DE LA REALIDAD SOBRE LAS FORMAS.....	249
1. Auxiliares de la administración.....	250
2. Funcionarios de la seguridad social: aclaración marginal.....	250
3. Jurisprudencia de la Corte Constitucional.....	252

## CAPÍTULO VIII

### De los trabajadores oficiales

A.	QUIÉNES SON: ESQUEMA .....	257
B.	RÉGIMEN APLICABLE .....	257
	1. Parte colectiva del Código Sustantivo del Trabajo .....	257
	2. Regidos por estatutos especiales, no por la parte individual del Código Sustantivo del Trabajo .....	258
C.	INESTABILIDAD .....	258
	1. Modalidades del contrato .....	258
	2. Duración del contrato .....	258
	a) <i>Plazo presuntivo</i> .....	258
	b) <i>Cláusula de reserva</i> .....	258
	3. Terminación del contrato .....	259
	a) <i>Terminación del contrato por justa causa: trámite previo</i> .....	259
	b) <i>Terminación del contrato: causa autorizada y justa causa</i> .....	261
	c) <i>Terminación del contrato: modo y justa causa</i> .....	261
D.	DESPIDO .....	262
	1. Despido ilegal o sin justa causa: indemnización: lucro cesante y daño emergente .....	262
	2. Daño emergente: perjuicios morales y materiales .....	263
	a) <i>La doctrina</i> .....	263
	b) <i>La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral</i> ...	263
	3. Perjuicios materiales y morales: prueba y liquidación .....	265
	4. Despido injustificado con más de 10 años de servicio: no acción legal de reintegro .....	265
	5. Pensión-sanción .....	265
E.	PRESTACIONES SOCIALES .....	267
	1. Nivel nacional .....	267
	2. Nivel territorial .....	267
	3. No protección en caso de despido colectivo .....	268
	4. Indemnización moratoria .....	269
	5. Presunción legal de mala fe: carga exceptiva patronal .....	269
	6. Indemnización moratoria e indexación .....	271
	a) <i>De la Corte Constitucional</i> .....	271
	b) <i>De la Corte Suprema: Sala Laboral</i> .....	272
F.	MEDICINA, HIGIENE Y SEGURIDAD INDUSTRIAL .....	272
G.	SEGURIDAD SOCIAL .....	272

**CAPÍTULO IX**  
**De la estabilidad**

A. DEFINICIÓN .....	275
B. PRINCIPIOS QUE LA SOPORTAN .....	275
1. Principio de primacía de la realidad .....	275
2. Principio de continuidad o de vocación de permanencia .....	275
3. Principio de asunción de los riesgos por el patrono .....	275
4. Principio de protección al trabajo .....	275
5. Principio de efectividad del derecho del trabajo .....	275
6. Principio de realización de la justicia social .....	276
C. LIMITACIONES .....	276
D. DESVIRTÚA LA ESTABILIDAD .....	276
G. CLASES DE ESTABILIDAD .....	276
1. Absoluta .....	276
2. Relativa .....	276
3. La doctrina .....	277
F. LA POSICIÓN DE LA OIT. ....	277
1. Recomendación N° 119 de 1963, «sobre la terminación de la relación de trabajo» .....	277
2. Convenio N° 158 y Recomendación N° 166 de 1982, sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador .....	278
a) <i>Aspecto sustantivo</i> .....	278
b) <i>Aspecto procedimental</i> .....	278
c) <i>Reintegro o indemnización</i> .....	279
d) <i>Oportunidad y causalidad</i> .....	279
G. NEOLABORALISMO: FLEXIBILIDAD Y DESREGULACIÓN: INESTABILIDAD .....	280
H. LA ESTABILIDAD: REGULACIÓN CONSTITUCIONAL .....	284
1. Empleos públicos .....	284
2. Trabajadores oficiales .....	285
3. Trabajadores particulares .....	286
I. ESTABILIDAD: JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL .....	286
1. Estabilidad del trabajo .....	286
2. Estabilidad del empleo .....	287

## CAPÍTULO X

### De la carrera administrativa

A. NOCIÓN GENERAL .....	291
B. APLICACIÓN .....	291
C. EXCLUSIÓN .....	291
D. ANTECEDENTES .....	291
E. REGULACIÓN: HISTORIA .....	292
1. Creación legal .....	292
2. Consagración constitucional: el Plebiscito de 1957 .....	293
3. La Ley 19 de 1958 .....	294
4. El Decreto Reglamentario 1732 de 1960 .....	295
5. El Decreto Legislativo 2400 de 1968 .....	295
6. El Decreto Reglamentario 1950 de 1973 .....	295
7. Estado de sitio y carrera .....	296
a) <i>Las normas de 1976</i> .....	296
b) <i>Junio 20 de 1982: levantamiento del estado de sitio y Decreto 2132</i> .	297
c) <i>Un Gobierno sin Decreto 2132</i> .....	297
8. El Decreto Reglamentario 1083 de 1982 o 583 de 1984 .....	298
9. La Ley 61 de 1987 .....	300
10. La Constitución Política de 1991 .....	301
— Carrera: artículo 125 de la Constitución: interpretación por la Corte Constitucional .....	302
F. NATURALEZA DE LA DIFERENCIA ENTRE EMPLEADOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN Y DE CARRERA .....	302
G. CARRERA ADMINISTRATIVA: FINES .....	305
H. CARRERA ADMINISTRATIVA: MÉRITO .....	306
I. CARRERA ADMINISTRATIVA: ESTABILIDAD LABORAL .....	307
J. CARRERA ADMINISTRATIVA: LA LEY: EXCEPCIONES .....	308
K. CARRERA ADMINISTRATIVA: INDEPENDENCIA PARA INGRESO Y PERMANENCIA .....	309
L. LA LEY 27 DE 1992 .....	309
M. LOS CONCURSOS .....	310
1. Entidades competentes para realizar los concursos .....	310
2. Clases de concursos .....	311
3. Actuales empleados no inscritos .....	311
4. La entrevista .....	311

N. CARRERAS ESPECIALES .....	311
1. Sistemas específicos de administración de personal .....	312
2. Carrera administrativa del Distrito Capital de Santafé de Bogotá .....	313
Ñ. SOBRE LA INSCRIPCIÓN EXTRAORDINARIA EN CARRERA .....	314
O. REALIDAD DE LA CARRERA .....	316

## TÍTULO IV ASPECTOS INDIVIDUALES

### CAPÍTULO XI Del empleo y su regulación

A. UBICACIÓN CONSTITUCIONAL .....	321
B. FUNCIONES .....	321
1. Carácter reglado .....	321
2. Excepcionalmente discrecionales .....	322
3. En la Constitución .....	322
4. En la ley .....	322
5. En el reglamento: manual general de funciones .....	322
6. Manual específico de funciones .....	323
C. EMPLEO .....	323
1. Concepto legal y elementos .....	323
a) <i>Atendidas por una persona natural</i> .....	323
b) <i>Para satisfacer necesidades permanentes de la administración</i> .....	323
c) <i>Carácter remunerado</i> .....	324
d) <i>Contemplados en la respectiva planta</i> .....	324
e) <i>Previstos sus emolumentos en el presupuesto</i> .....	324
2. Prohibición de desempeño simultáneo de más de un empleo .....	325
D. PLANTA DE PERSONAL .....	325
1. En la administración central nacional .....	325
2. En los establecimientos públicos y unidades administrativas especiales .....	325
3. No existencia de planta de personal en las empresas industriales y comerciales del Estado, ni en las sociedades de economía mixta .....	326
4. En el nivel territorial .....	328
5. Planta de personal: trabajadores oficiales .....	328
E. EMPLEO Y REQUISITOS .....	328

F. DE LAS CARRERAS ESPECIALES .....	328
1. De los cuadros ocupacionales .....	329
2. De los cuerpos profesionales .....	331
G. EMPLEO: DEL DESEMPEÑO Y LA CALIFICACIÓN DE SERVICIOS.....	331
1. Procedencia de la calificación de servicios .....	332
2. De la evaluación de servicios .....	332

## CAPÍTULO XII

### Del ingreso a la función pública

A. INVESTIDURA .....	335
1. Por elección .....	335
2. Por nombramiento .....	335
B. REQUISITOS: .....	335
1. Generales .....	335
2. Especificos .....	336
C. AUTORIDAD COMPETENTE DEL NOMBRAMIENTO .....	336
D. AUTORIDAD NOMINADORA .....	337
E. EMPLEOS QUE SE DEBEN PROVEER .....	337
1. Por vacancia definitiva .....	337
2. Por vacancia temporal .....	338
F. NOMBRAMIENTOS .....	338
1. Clases .....	338
2. Efectos jurídicos .....	339
G. LA POSESIÓN .....	340
H. INDUCCIÓN .....	341
I. EMPLEADO DE DERECHO .....	341
J. EMPLEADO DE HECHO O DE INVESTIDURA IRREGULAR .....	341
K. USURPADOR .....	342

## CAPÍTULO XIII

### De las situaciones administrativas

A.	SITUACIONES ADMINISTRATIVAS .....	345
	1. En servicio activo .....	345
	2. En licencia .....	345
	a) <i>Licencia por solicitud propia</i> .....	345
	1) <i>Solicitud, concesión, separación y prórroga</i> .....	346
	2) <i>Autoridad competente para conceder la licencia</i> .....	346
	3) <i>Licencia y prohibición de desempeñar otro cargo y de participar en política.</i> .....	347
	4) <i>Renuncia y no revocabilidad</i> .....	347
	b) <i>Por maternidad o enfermedad</i> .....	347
	1) <i>Protección a la maternidad</i> .....	348
	2) <i>Efectos por violación de la protección</i> .....	348
	3) <i>Reintegro</i> .....	349
	4) <i>Autorización de la licencia</i> .....	350
	5) <i>Reincorporación al vencimiento de las licencias</i> .....	351
	3. En permiso .....	351
	4. En comisión .....	351
	a) <i>Clases</i> .....	351
	b) <i>Procedencia</i> .....	352
	c) <i>Comisión de servicio</i> .....	352
	— <i>Duración temporal</i> .....	352
	d) <i>Comisión de estudio</i> .....	353
	1) <i>Procedencia</i> .....	353
	2) <i>Comisión al exterior</i> .....	353
	3) <i>Duración</i> .....	353
	4) <i>Autorización</i> .....	353
	5) <i>Revocatoria de la comisión de estudio</i> .....	354
	6) <i>Reincorporación al término de la comisión</i> .....	354
	e) <i>comisión a empleado escalafonado para desempeñar empleo de libre nombramiento y remoción</i> .....	356
	1) <i>Omisión de la administración al no proferir el acto de comisión</i> .....	357
	f) <i>Comisión para atender invitaciones</i> .....	360
	5. En encargo .....	360
	6. Prestando el servicio militar .....	361
	7. En vacaciones .....	362

B.	SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DE FUNCIONES .....	362
1.	Suspensión provisional por causa disciplinaria .....	362
2.	Reintegro del suspendido provisionalmente .....	362
3.	Suspensión en el ejercicio del empleo como sanción disciplinaria .....	363
4.	Suspensión por orden de juez penal .....	363
	a) <i>Inicial</i> .....	363
	b) <i>Posterior</i> .....	364
	c) <i>La jurisprudencia</i> .....	367
	— <i>salvamento de voto</i> .....	370
C.	MOVIMIENTO DE PERSONAL EN SERVICIO .....	371
1.	Traslado .....	371
	a) <i>La jurisprudencia: condiciones objetivas y subjetivas</i> .....	372
2.	Encargo .....	376
3.	Ascenso .....	376

## CAPÍTULO XIV

### Del retiro del servicio

A.	CASOS LEGALES .....	381
B.	DE LA RENUNCIA .....	381
1.	Ubicación legal .....	381
2.	Característica esencial .....	382
3.	Renuncia e insubsistencia .....	382
4.	Renuncia protocolaria .....	383
5.	Renuncia motivada .....	384
6.	Retiro de la renuncia .....	385
C.	DEL RETIRO POR SUPRESIÓN DEL EMPLEO .....	386
1.	Relación de causalidad: lo determinante y lo determinado .....	386
2.	Supresión de empleo es el efecto o consecuencia final .....	387
D.	DETERMINACIÓN DEL EMPLEO .....	387
E.	DE LA CREACIÓN, SUPRESIÓN Y FUSIÓN DE EMPLEOS .....	388
1.	En la administración central .....	388
2.	En los establecimientos públicos .....	389
F.	CONFORMACIÓN Y REFORMA DE PLANTAS DE PERSONAL .....	390
G.	DEL MOVIMIENTO DE PERSONAL CON OCASIÓN DE LAS REFORMAS DE PLANTAS .....	390

1. Incorporación a nuevos cargos .....	390
a) <i>Firma del acta de posesión</i> .....	390
b) <i>Ascenso y nuevo nombramiento</i> .....	391
2. Reclasificación de empleos .....	391
3. El acto administrativo de planta de personal o de empleos .....	392
4. Acto administrativo de incorporación de empleados .....	393
5. Notificación de la supresión .....	393
6. Efectos de la supresión del empleo .....	393
7. Incorporación y empleado escalafonado .....	394
8. Supresión y empleados de libre nombramiento y remoción .....	396
9. Supresión, incorporación y nuevos requisitos .....	396
10. Supresión, revinculación e incorporación: empleos equivalentes .....	397
H. INDEMNIZACIÓN .....	397
1. Cómputo de tiempo en caso de traslado interinstitucional .....	397
2. Cómputo de tiempo, revinculación y supresión .....	398
3. Compatibilidad de la indemnización y el derecho pensional causado ....	398
I. SUPRESIÓN DEL EMPLEO .....	399
1. Situación del empleado público con fuero sindical .....	399
2. Situación de los trabajadores oficiales .....	400
J. DEL RETIRO .....	400
1. Por revocatoria del nombramiento .....	400
2. Por muerte .....	403
3. Por invalidez .....	403
4. Por edad .....	404
— <i>Edad de retiro y empleados de periodo</i> .....	404
5. Por derecho a pensión .....	405
6. Del retiro por abandono de cargo .....	406
a) <i>Causas</i> .....	406
b) <i>Efectos</i> .....	407
c) <i>Comprobación</i> .....	407
7. Por destitución .....	410
8. Por insubsistencia .....	411
a) <i>modalidades</i> .....	411
1) <i>Periodo de prueba: calificación</i> .....	411
2) <i>Empleado inscrito: calificación</i> .....	411
3) <i>Requisitos de la calificación</i> .....	412
4) <i>Evaluaciones o valoraciones parciales</i> .....	412
5) <i>Puntaje</i> .....	413
6) <i>Notificación y recursos</i> .....	413

b) Procedimiento para la insubsistencia.....	413
c) Ilegalidad de los formularios de calificación por no incluir la motivación.....	413
K. DE LO REGLADO Y LO DISCRECIONAL .....	414
1. Naturaleza y ámbito de lo reglado y lo discrecional.....	414
2. La discrecionalidad: realidad.....	416
3. Atribuciones regladas .....	416
4. Potestades discrecionales .....	416
5. Principio de competencia constitucional y legal previa .....	417
6. Principio de subordinación de la administración .....	417
7. Principio de relatividad .....	418
8. Principio de objetividad .....	419
9. Núcleo de la discrecionalidad.....	419
a) límites de la discrecionalidad .....	419
1) Los antecedentes de hecho.....	420
2) La calificación legal de los hechos .....	420
3) La razonable proporcionalidad .....	421
b) motivación expresa del acto discrecional .....	421
1) Razones de derecho positivo .....	421
2) Razones de jurisprudencia constitucional.....	422
3) Razones doctrinales .....	424
4) Razones de derecho laboral internacional.....	427
c) Control judicial del acto discrecional.....	427
d) Control de los hechos que le sirven de causa.....	427
e) Constancia en la hoja de vida: del hecho y de las causas .....	428
f) La jurisprudencia.....	429
— Anterior .....	429
— Actual .....	429
g) Constancia de hechos y causas .....	431
— Epílogo.....	433
h) Ámbito autorizado de lo discrecional: no extensibilidad .....	433
L. NATURALEZA DEL ACTO DE INSCRIPCIÓN .....	435
1. La jurisprudencia .....	435
2. La naturaleza del fenómeno .....	436
3. La doctrina.....	437
4. Mito clientelista.....	439

CAPÍTULO XV

**Del salario en el empleo público**

A.	LA CONSTITUCIÓN .....	443
1.	Atribuciones del Congreso y del Presidente .....	443
B.	LA LEY .....	444
C.	OBJETIVOS Y CRITERIOS PARA SU FIJACIÓN .....	446
D.	CARÁCTER DE LOS EMPLEOS Y JORNADA .....	447
E.	NIVEL TERRITORIAL .....	447
F.	PROTECCIÓN DEL SALARIO .....	447
G.	SALARIO: FORMAS Y REALIDAD .....	448
H.	INEMBARGABILIDAD .....	448
I.	PROHIBICIÓN DE DESCUENTOS .....	448
1.	Deducciones permitidas .....	449
J.	PROHIBICIÓN DE DESEMPEÑO SIMULTÁNEO DE EMPLEOS Y DE PERCEPCIÓN DE MÁS DE UNA ASIGNACIÓN .....	449
1.	Norma constitucional .....	449
K.	DEL SALARIO POR TRABAJO EXTRA O SUPLEMENTARIO .....	450
1.	Del salario por trabajo nocturno .....	451
2.	Del salario por trabajo en dominicales y festivos .....	451
3.	Trabajo extra y en dominicales y festivos: autorización y reconocimiento .....	453
a)	<i>Sobre la omisión en la autorización escrita</i> .....	453
b)	<i>Sobre la omisión en la expedición de la resolución de reconocimiento y posibilidad de prueba por otro medio</i> .....	454
L.	DEL SALARIO EN ESPECIE .....	454
M.	NOCIÓN DE SALARIO .....	455
N.	NOCIÓN DE ASIGNACIÓN .....	455
Ñ.	OTROS FACTORES DE SALARIO .....	455
1.	Del incremento salarial por antigüedad .....	455
2.	De los gastos de representación .....	456
3.	De la prima técnica .....	456
a)	<i>Definición</i> .....	457
b)	<i>Criterios para otorgarla</i> .....	457
c)	<i>Competencia para asignarla</i> .....	457

d) <i>Compatibilidad con gastos de representación</i> .....	457
e) <i>Extensión de la prima técnica</i> .....	457
f) <i>Derogatoria</i> .....	458
4. Del auxilio de transporte .....	458
5. Del subsidio o auxilio de alimentación .....	458
6. De la prima anual de servicios .....	458
7. De la bonificación por servicios prestados .....	459
8. De los viáticos percibidos por funcionarios en comisión de servicios ...	459
O. DE LOS FACTORES SALARIALES PARA LIQUIDAR PRESTACIONES .....	460
P. DEL SALARIO Y LOS RÉGIMENES ESPECIALES .....	460
1. Trabajadores oficiales .....	460
2. Trabajadores oficiales: noción de salario .....	461

## CAPÍTULO XVI

### De las prestaciones sociales

A. UBICACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL .....	465
1. Constitucional .....	465
2. Leyes generales o marco .....	465
a) <i>Ley marco: Ley 4º de 1992</i> .....	466
B. PRESTACIONES: DESCRIPCIÓN LEGAL .....	468
1. Prestaciones a cargo del patrono .....	469
2. Prestaciones a cargo de la seguridad social .....	469
a) <i>seguridad social y ley 100 de 1993</i> .....	469
1) <i>De la asistencia médica y odontológica</i> .....	471
2) <i>Del auxilio por enfermedad</i> .....	471
3) <i>Del accidente de trabajo</i> .....	471
4) <i>De la enfermedad profesional</i> .....	474
5) <i>Pensión de invalidez</i> .....	475
6) <i>Del auxilio de maternidad</i> .....	475
3. De las vacaciones: .....	476
a) <i>Vacaciones colectivas</i> .....	477
b) <i>Prescripción de vacaciones causadas</i> .....	477
c) <i>De la prima de vacaciones</i> .....	478
4. De la prima de navidad .....	478

5. Del auxilio de cesantía .....	478
a) <i>Antecedentes</i> .....	478
b) <i>Jurisprudencia de la Corte</i> .....	480
6. De la pensión de jubilación.....	481
a) <i>Edad y 15 años de servicio a enero 29 de 1985</i> .....	481
b) <i>Edad y 20 años de servicio a enero 29 de 1985</i> .....	481
c) <i>De los casos de excepción del Decreto 1848/69</i> .....	481
d) <i>De la prohibición de obligar a la pensión antes de los 60 años</i> .....	482
e) <i>De la acumulación de tiempo de servicios</i> .....	482
f) <i>De quién reconoce la pensión</i> .....	483
g) <i>De la cuantía de la pensión</i> .....	484
h) <i>Del momento de retiro por pensión</i> .....	484
i) <i>De la fecha a partir de la cual se paga</i> .....	484
j) <i>Del reajuste de la mesada pensional</i> .....	485
k) <i>De la pensión mínima y máxima</i> .....	485
l) <i>De la incompatibilidad de percibir mesada pensional y otra     Asignación</i> .....	485
ll) <i>De la prohibición para el pensionado, de reincorporarse al     servicio oficial</i> .....	486
m) <i>Del reajuste de pensión para quienes tienen el derecho, sin retiro     del servicio</i> .....	486
n) <i>De la incompatibilidad de la pensión de jubilación con otras     pensiones</i> .....	486
ñ) <i>De la sustitución pensional</i> .....	487
o) <i>De la pensión proporcional con carácter de sanción</i> .....	487
p) <i>De la pensión proporcional por retiro voluntario con más de     15 años de servicio</i> .....	488
q) <i>De la pensión de jubilación por aportes</i> .....	488
1) <i>Procedencia</i> .....	488
2) <i>Excluidos</i> .....	488
3) <i>Tiempo de servicio no computable como aportes</i> .....	489
4) <i>Salario asegurado</i> .....	489
r) <i>Pensión de vejez (jubilación)</i> .....	489
1) <i>Régimen solidario de prima media, del ISS</i> .....	490
2) <i>Indemnización sustitutiva de la pensión de vejez</i> .....	490
3) <i>Régimen de ahorro individual con solidaridad</i> .....	491
4) <i>Modalidades</i> .....	491

s) De la pensión de invalidez .....	491
1) Concepto de inválido .....	491
2) Pensión de invalidez .....	492
3) Calificación de la invalidez .....	492
4) Revisión médica del inválido .....	492
5) Ley 100 de 1993 .....	492
t) De la pensión de retiro por vejez .....	493
1) Procedencia .....	493
2) Cuantía .....	493
7. Del auxilio funerario .....	493
8. Del seguro por muerte .....	494
9. Del calzado y vestido de labor .....	494
C. PRESTACIONES: NIVEL NACIONAL .....	495
D. PRESTACIONES: NIVEL TERRITORIAL .....	495

## CAPÍTULO XVII

### De los derechos, deberes, prohibiciones e incompatibilidades

A. DERECHOS .....	499
B. DEBERES .....	499
C. PROHIBICIONES .....	500
D. INCOMPATIBILIDADES .....	502
E. INHABILIDADES .....	503

## CAPÍTULO XVIII

### De la responsabilidad disciplinaria

A. DE LA RESPONSABILIDAD EN GENERAL .....	507
B. DE LA RESPONSABILIDAD PENAL .....	507
1. Prevaricato por acción .....	508
2. Prevaricato por omisión .....	508
3. Abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto .....	508
C. DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL .....	508
D. DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA .....	510
1. Concepto de falta disciplinaria .....	510

2. Iniciación de la acción disciplinaria .....	510
3. Publicidad del proceso disciplinario .....	510
4. Obligatoriedad y objeto de la acción disciplinaria .....	510
5. Prescripción de la acción disciplinaria .....	511
6. Régimen disciplinario: deber y derecho .....	511
7. Proceso disciplinario .....	511
a) Principios constitucionales .....	511
b) Debido proceso: jurisprudencia de la Corte Constitucional .....	512
1) El debido proceso y la presunción de inocencia .....	512
2) Del debido proceso en actuaciones administrativas .....	514
3) Presunción de inocencia .....	515
c) Proceso disciplinario: principios y descripción .....	516
1) Principio de legalidad .....	516
2) Principio del debido proceso .....	516
3) Principio de resolución de la duda .....	516
4) Principio de reconocimiento de la dignidad humana .....	516
5) Principio de presunción de inocencia .....	517
6) Principio de aplicación inmediata de la ley .....	517
7) Principio de gratuidad .....	517
8) Principio de cosa juzgada .....	517
9) Principio de celeridad del proceso .....	517
10) Principio de finalidad del procedimiento .....	517
11) Principio de culpabilidad .....	517
12) Principio de favorabilidad .....	518
13) Principio de igualdad ante la ley .....	518
d) Autoridades disciplinarias .....	518
e) Principios de la acción disciplinaria .....	518
1) Principio de economía .....	518
2) Principio de imparcialidad .....	519
3) Principio de dirección .....	520
4) Principio de publicidad .....	520
5) Principio de contradicción .....	521
f) Fases del proceso disciplinario .....	521
g) Suspensión provisional del inculpado .....	521
h) Sujetos procesales .....	522
1) Intervinientes en el proceso disciplinario .....	522
2) Calidad de disciplinado .....	522
3) Derechos del disciplinado .....	522
4) Vigencia y oportunidad del nombramiento de apoderado .....	523

i) Indagación preliminar .....	523
1) Fines de la indagación preliminar .....	523
2) Facultades en la indagación preliminar .....	523
3) Término .....	523
j) Investigación disciplinaria .....	524
1) Informe de apertura de investigación disciplinaria .....	524
2) Término .....	525
3) Solicitud de recepción de exposición espontánea .....	525
4) Evaluación .....	526
5) Formulación de cargos .....	526
6) Archivo definitivo .....	526
k) Auto de cargos .....	526
l) Descargos .....	527
m) Nulidades .....	527
1) Causales .....	527
2) Declaratoria de oficio .....	527
3) Solicitud .....	528
n) Pruebas .....	528
1) Término para decretar pruebas .....	528
2) Necesidad de la prueba .....	528
3) Prueba para sancionar .....	528
4) Petición de pruebas .....	528
5) Libertad de pruebas .....	529
6) Práctica de pruebas .....	529
7) apreciación integral de las pruebas .....	529
8) Utilización de medios técnicos .....	529
9) Prueba trasladada .....	529
10) Pruebas en el exterior .....	529
11) Aseguramiento de la prueba .....	529
12) Apoyo técnico .....	530
13) Inexistencia de la prueba .....	530
o) Juzgamiento .....	530
1) Término para fallar .....	530
2) Redacción de los fallos .....	530
8. De las sanciones: clasificación .....	531
a) Principales .....	531
b) Accesorias .....	532
9. Notificaciones .....	533
a) Notificación personal .....	533

b) Notificación en estrado.....	533
c) Notificación por edicto.....	533
— Procedencia de la notificación por edicto.....	534
d) Notificación por conducta concluyente.....	534
e) Notificación por funcionario comisionado.....	534
10. Recursos.....	534
a) Ejecutoria de las providencias.....	535
b) Recurso de reposición.....	535
1) Trámite.....	535
2) Inimpugnabilidad.....	535
c) Procedencia de la apelación.....	535
1) Concesión del recurso de apelación.....	536
2) Sustentación de los recursos.....	536
d) Procedencia del recurso de queja.....	536
— Interposición.....	536
e) Corrección de errores.....	536
f) De la consulta.....	537
— Fallos consultables.....	537
11. De la revocatoria directa.....	537
a) Causales de revocación.....	537
b) Competencia.....	537
c) Improcedencia.....	538
d) Efectos.....	538
12. De la segunda instancia.....	538
a) Trámite.....	538
b) Competencia del superior.....	538
13. Ejecución de la sanción.....	539
a) Ejecutores.....	539
b) Cumplimiento del fallo.....	540
c) Sanción de suspensión: cómputo.....	540
d) Sanción impuesta por solicitud de la Procuraduría: caducidad.....	541
14. Proceso disciplinario por la procuraduría.....	541
15. Contratistas administrativos de prestación de servicios.....	541
<b>E. OBSERVACIONES CRÍTICAS SOBRE LA LEY 200.....</b>	<b>542</b>
1. Particulares que ejercen funciones públicas en forma permanente.....	543
2. Trabajadores oficiales y Ley 200.....	544
3. Trabajadores oficiales y Procuraduría.....	545
4. Trabajadores oficiales, contratación colectiva y régimen disciplinario.....	545
5. Trabajadores oficiales y derechos disciplinarios adquiridos contractualmente.....	546
6. Derecho de asociación, representación sindical y Ley 200.....	547

## CAPÍTULO XIX

## De los estímulos, capacitación y bienestar social

A.	ESTÍMULOS Y DISTINCIONES .....	551
1.	Reconocimiento .....	551
2.	Descripción .....	551
B.	CAPACITACIÓN .....	552
1.	Noción .....	552
2.	Responsabilidad .....	552
3.	Objetivos .....	552
C.	BIENESTAR SOCIAL .....	553
1.	Ámbito .....	553
2.	Familia .....	553
3.	Planes de vivienda .....	553
4.	Becas y créditos para hijos .....	554
5.	Programas recreativos, deportivos y vacacionales .....	554
6.	Actividades culturales .....	554
7.	Promoción y coordinación .....	554
8.	Prohibiciones .....	555
	Índice analítico .....	559
	Bibliografía .....	573

## ABREVIATURAS

A.L.	Acto Legislativo	EPS	Entidades Promotoras de Salud
ARP	Administradoras de Riesgos Profesionales	Exp.	Expediente
Cas.	Casación	FRP	Fondo de Riesgos Profesionales
C.C.	Código Civil	G.J.	Gaceta Judicial
CCA	Código Contencioso Administrativo	ISS	Instituto de Seguros Sociales
C. Const.	Corte Constitucional	Mintrabajo	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
C.E.	Consejo de Estado	M.P.	Magistrado Ponente
CIJ	Corte Internacional de Justicia	Nº	Número
Circ.	Circular	OEA	Organización de Estados Americanos
C.N.	Constitución Nacional	OIT	Organización Internacional del Trabajo
CNS	Consejo Nacional de Salarios	ONU	Organización de las Naciones Unidas
Cpto	Concepto	Res.	Resolución
C.P.	Código Penal	Rev. D. del T.	Revista Derecho del Trabajo
CPC	Código de Procedimiento Civil	Salv. de voto	Salvamento de voto
CPT	Código Procesal del Trabajo	S. Cas.	Sala de Casación
CSJ	Corte Suprema de Justicia	S. de Rev.	Sala de Revisión
CST	Código Sustantivo del Trabajo	Sec.	Sección
D.	Decreto	Sent.	Sentencia
D.O.	Diario Oficial	S. Plena	Sala Plena