

JAIRO VILLEGAS ARBELAEZ

**DERECHO ADMINISTRATIVO
LABORAL**

**Funcionarios, Empleados Públicos
y Trabajadores Oficiales**

TOMO I

**Segunda Edición
1995**



**rodriguez quito
editores**

INDICE GENERAL

	PÁG.
Prólogo	9

TÍTULO I.

DEL TRABAJO: PRINCIPIOS

CAPÍTULO I.

DEL TRABAJO UBICACIÓN Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Precisión preliminar	43
Constitucionalización del derecho del trabajo	43
Dimensión constitucional del trabajo	44
El trabajo en el estado social de derecho	45
La efectividad del derecho constitucional del trabajo	46
Derecho constitucional del trabajo: núcleo esencial	47
Trabajo: derecho constitucional fundamental	47
Trabajo: derecho humano fundamental	47
Trabajo: protección especial y principios protectores	48
Arts. 25 y 53: conexidad y complementariedad	48
Principios mínimos fundamentales: aplicación a los servidores públicos	49
Principios: vigencia, obligatoriedad	49

	PÁG.
Principio de igualdad de oportunidades para los trabajadores	50
Principio de estabilidad en el empleo	51
Principio de irrenunciabilidad de beneficios	52
Principio de favorabilidad	53
Principio de primacía de la realidad sobre las formalidades	54
Principio del no menoscabo de derechos o condición mas beneficiosa ...	56
Confusiones y distinciones	62
Eventos de aplicación	64
De los derechos adquiridos	66

TÍTULO II.

DE LAS RELACIONES INDIVIDUALES

CAPÍTULO II

DE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONES LABORALES DEL ESTADO

Ramas y órganos	71
Rama legislativa	71
Determinación de la estructura de la administración nacional:	
Aspectos laborales	73
Rama ejecutiva	76
Organismos principales	76
Del Presidente de la República	76
La ley 4a. de 1992	78
De los ministerios y departamentos administrativos	81
Organismos adscritos	82
De las superintendencias	82
Unidades administrativas especiales	82

	PÁG.
Clasificación laboral	82
De los consejos	83
Administración descentralizada por servicios	83
Directas	83
Establecimientos públicos	83
Modalidades especiales de establecimientos públicos	84
De los fondos	84
De las instituciones o fundaciones creadas por la ley	84
De las unidades de prestación de servicio de salud pública	84
De las empresas sociales del estado, E.P.S.	84
Clasificación laboral	85
Empresa industrial y comercial	85
Modalidad especial	85
Clasificación laboral	85
Regulaciones comunes a los establecimientos públicos y empresas Industriales y comerciales	86
Estatutos y clasificación laboral exceptiva	86
Sociedades de economía mixta	87
Modalidad especial	87
Clasificación laboral	87
Entidades descentralizadas indirectas o de 2o. grado	89
Administración descentralizada territorial	89
Departamentos y municipios: Aspectos administrativo/laborales	89
Asambleas y Concejos	89
Gobernadores y alcaldes	90
Entidades descentralizadas territoriales	90
Clasificación de empleados	90
Régimen prestacional	90
Distrito capital de Santafé de Bogotá	91
Clasificación laboral	91
Distritos, territorios indígenas, regiones y provincias	91
Áreas metropolitanas	91
Asociación de municipios	92

	PÁG.
Rama judicial	92
Órganos de control	93
La procuraduría general de la Nación	93
Contraloría general de la República	93
Organización electoral	94
Función pública, la administración de personal y relaciones laborales: organismos	95
Sala de consulta y servicio civil, del consejo de estado	95
Departamento administrativo de la función pública, D.A.F.P.	96
La comisión nacional del servicio civil	96
Integración nacional y territorial	97
Funciones	97
La Escuela Superior de Administración Pública, ESAP	99
La administración	99
Unidades de personal	99
Comisiones de personal	100
Ministerio de trabajo	100

CAPÍTULO III

DEL EMPLEO Y SU REGULACIÓN

Ubicación Constitucional	103
Funciones: carácter reglado	103
Funciones: excepcionalmente discrecionales	104
Funciones: en la Constitución	104
Funciones: en el reglamento: manual general de funciones	104
Manual específico de funciones	105
Empleo: concepto legal y elementos	105
Empleo: prohibición de desempeño simultáneo de más de uno	106
Planta de personal	107

	PÁG.
Empleo y requisitos	108
Empleo: del desempeño y la calificación de servicios	112
De la evaluación de servicios	113

CAPÍTULO IV

DE LA RELACIÓN LABORAL Y OTROS MODOS

Presentación	114
Relación laboral	114
Elementos esenciales de toda relación laboral	115
Relación laboral: Primacía de la realidad sobre las formas	115
Modalidad laboral	117
Vínculo contractual	117
Obra Pública: Referencias Legales	118
Vínculo estatutario o legal y reglamentario	121
Clasificación laboral	121
Territoriales	121
Distrito capital de Santafé de Bogotá	121
Forma precaria o temporera: Supernumerarios	122
Modalidades laborales indirectas	124
Trabajadores por administración delegada	124
Contratistas independientes	126
Modalidades no laborales	126
El contrato administrativo de prestación de servicios	126
Jurisprudencia de la H. Corte Constitucional	128
Contratos de servicios especiales	130
Empleados y fiducia mercantil	131
Principio constitucional laboral de primacía de la realidad sobre las formas	131
Auxiliares de la administración	131
Funcionarios de la seguridad social: Aclaración Marginal	131

CAPÍTULO V

DE LAS CATEGORÍAS LABORALES

Justificación del tema	135
Expresiones del Estado y categorías laborales	135
La Organización Internacional del Trabajo, O.I.T.	137
Distinción entre las categorías laborales de funcionario político y empleado público	137
Antecedentes Constitucionales	137
Constitución vigente	138
En el Derecho Constitucional Comparado	139
Antecedente legal	139
Origen de la diferencia	139
Jurisprudencialmente	140
De los empleados públicos y trabajadores oficiales	141
Antecedentes legales	141
Clasificación: Reforma Administrativa de 1968	142
Derecho Constitucional, Administrativo y del Trabajo	143

CAPÍTULO VI

DE LA CLASIFICACIÓN LABORAL:
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Presentación	145
La reforma administrativa de 1968	145
Funciones administrativas y actividades ordinarias	145
Noción de establecimiento público: Empresas y servicios públicos	146
Régimen laboral	148
La reforma administrativa y constitucional de 1968	150

	PÁG.
Reforma Constitucional de 1968	151
Trascendencia laboral del problema	153
Establecimiento público o empresa industrial y comercial	154
Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia	154
Establecimiento público o empresa industrial y comercial	157
Naturaleza jurídica	157
Estado de derecho: Derecho o arbitrio	157
Naturaleza jurídica: Normatividad nacional y territorial	159
Naturaleza jurídica y nuevas disposiciones	159
Clasificación laboral: Entidades descentralizadas	160
Las excepciones	161
Importancia de los estatutos	161
Estatuto básico u orgánico	161
Estatuto básico y estatutos: precisión laboral de las excepciones	161
Pluralidad de estatutos	161
Clasificación de empleos y estatutos	162
Estatutos: interno y de personal	162
Estatuto o reglamento interno	163
Estatuto básico y estatuto o reglamento interno: Diferencias	163
Estatuto de personal	164
Estatuto de personal: Sentencia de inconstitucionalidad	165
Salvamento de voto	165
Lo vigente	166
Estatuto interno: Precisión de actividades y limitaciones	166
Carácter estable del estatuto	166
Estatuto interno: Único medio para la excepción	168
Estatuto interno: Especificarse actividades, no cargos	168
Estatuto interno: Empresa industrial y comercial: Clasificación exceptiva: No es una facultad ilimitada sino restringida por la ley	168
Estatuto interno: Empresa industrial y comercial "¿Qué actividades de dirección o confianza?", no todas	170
Sociedades de economía mixta	173

	PÁG.
Sociedad de economía mixta y empresa industrial y comercial del estado: Diferencia y asimilación	173
Sociedad de economía mixta: Aspecto laboral	174
Situaciones claras	174
Situación polémica	174
Nuestro criterio	176
Capital estatal inferior al 90%	177

CAPÍTULO VII

DE LA TEORÍA ESTATUTARIA

Vínculo legal y reglamentario	178
Antecedente histórico y político	178
Expresión jurídica laboral	180
Derecho Público: Derecho Administrativo	181
Laboralización de las relaciones de trabajo en el estado patrono	181
Estado-orden jurídico y estado-sujeto de derecho	181
Poder soberano y derechos sociales	182
Concepto ético y jurídico	182
El objeto en la relación de trabajo y la primacía de la realidad	182
Igualdad y justicia: Estado de derecho	183
Estado absolutista-autoritario y Estado democrático de derecho	184
Unilateralidad del acto condición o bilateralidad de la relación de trabajo	184
Jurisprudencia de la H. Corte Constitucional	186
Criterio doctrinal: Relación contractual	187
Nuestro criterio	189
La realidad social-laboral	191

CAPÍTULO VIII

DE LOS TRABAJADORES OFICIALES

Quiénes son: Esquema	193
Se les aplica la parte colectiva del C.S.T.	193
Regidos por estatutos especiales, no por la parte individual del C.S.T.	194
Inestabilidad	194
Plazo presuntivo	194
Cláusula de reserva	194
Despido: Indemnización	194
Daño emergente: Perjuicios morales y materiales	195
Pensión-sanción	196
Prestaciones sociales	197
Nivel nacional	197
Nivel territorial	197
No protección en caso de despido colectivo	199
Indemnización moratoria	199
Presunción legal de mala fe: Carga exceptiva patronal	199
Indemnización moratoria e indexación	201
Corte Constitucional	201
Corte Suprema: Sala Laboral	202
Medicina, Higiene y Seguridad Industrial	203
Seguridad Social	203

CAPÍTULO IX

DEL INGRESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA

Requisitos: Generales	204
Requisitos: Específicos	204
Autoridad competente del nombramiento	205

	PÁG.
Empleos que se deben proveer	207
Movimiento de personal en servicio	207
Traslado	207
Encargo	208
Ascenso	208
Nombramientos, clases	209
Nombramiento: Efectos jurídicos	209
La posesión	210
Inducción	211
Empleado de derecho	211
Empleado de hecho o de investidura irregular	211
Usurpador	212

CAPÍTULO X

DE LAS SITUACIONES ADMINISTRATIVAS

En servicio activo	213
En licencia	214
Protección a la maternidad	216
Violación de la protección: Efectos	217
En permiso	218
En comisión	218
Comisión de estudio	220
Comisión a empleado escalafonado, para desempeñar empleo de libre nombramiento y remoción	224
Omisión de la administración al no proferir el acto de comisión	224
Comisión para atender invitaciones	228
En encargo	229
Prestando el servicio militar	230
En vacaciones	230
Suspendido en el ejercicio de sus funciones	230

PÁG.

CAPÍTULO XI

DEL SALARIO

En el empleo público	236
La Constitución: Atribuciones del Congreso y del Presidente:	236
La Ley	237
Objetivos y criterios para su fijación	240
Carácter de los empleos y jornada	240
Nivel territorial	241
Protección del salario	241
Inembargabilidad	241
Prohibición de descuentos	241
Deducciones permitidas	242
Prohibición de desempeño simultáneo de empleos y de percepción de más de una asignación	242
Norma Constitucional	242
Del salario por trabajo extra o suplementario	243
Del salario por trabajo nocturno	244
Del salario por trabajo en dominicales y festivos	244
Trabajo extra y en dominicales y festivos: Autorización y reconocimiento	246
Del salario en especie	248
Noción de salario	248
Noción de asignación	248
Del incremento salarial por antigüedad	249
De los gastos de representación	249
De la prima técnica	249
Del auxilio de transporte	251
Del subsidio o auxilio de alimentación	252
De la prima anual de servicios	252
De la bonificación por servicios prestados	252

	PÁG.
De los viáticos percibidos por funcionarios en comisión de servicios	253
De los factores salariales para liquidar prestaciones	253
Del salario y los regímenes especiales	253
Trabajadores oficiales	254
Trabajadores oficiales: Noción de salario	255

CAPÍTULO XII

DE LAS PRESTACIONES SOCIALES

Prestaciones: Leyes generales o marco	256
Ubicación Constitucional y legal	256
Ley marco: Ley 4 de 1992	257
Prestaciones: Descripción legal	259
Prestaciones a cargo del patrono	260
Prestaciones a cargo de la seguridad social	260
Prestaciones: Seguridad social y ley 100 de 1993	260
Prestaciones a cargo de la seguridad social: Normas anteriores y ley 100/93: transición	260
De la asistencia médica y odontológica	263
Del auxilio por enfermedad	263
Del accidente de trabajo: Indemnización	264
De la enfermedad profesional	265
Pensión de invalidez	266
Del auxilio de maternidad	267
De las vacaciones	267
De la prima de vacaciones	270
De la prima de navidad	270
Del auxilio de cesantía	270
De la pensión de jubilación	273
De los casos de excepción del D. 1848/69	274
De la prohibición de obligar a la pensión de los 60 años	274

	PÁG.
De la acumulación de tiempo de servicios	275
De quién reconoce la pensión	276
De la cuantía de la pensión	276
Del momento de retiro por pensión	277
De la fecha a partir de la cual se paga	277
Del reajuste de la mesada pensional	277
De la pensión mínima y máxima	278
De la incompatibilidad de percibir mesada pensional y otra asignación	278
De la prohibición para el pensionado, de reincorporarse al servicio oficial	278
Del reajuste de pensión para quienes tienen el derecho, sin retiro del servicio	279
De la incompatibilidad de la pensión de jubilación con otras pensiones	279
De la sustitución pensional	279
De la pensión proporcional con carácter de sanción	280
De la pensión proporcional por retiro voluntario con más de 15 años de servicio	280
De la pensión de jubilación por aportes	280
La ley 100 de 1993	282
Pensión de vejez (jubilación): Régimen solidario de prima media, del ISS	282
Indemnización sustitutiva de la pensión de vejez	283
Pensión de vejez: Régimen de ahorro individual con solidaridad	283
Modalidades	284
De la pensión de invalidez	284
Ley 100 de 1993	285
De la pensión de retiro por vejez	285
Del auxilio funerario	286
Del seguro por muerte	286
Del calzado y vestido de labor	287
Prestaciones: Nivel nacional	287
Prestaciones: Nivel territorial	287

CAPÍTULO XIII

DE LA ESTABILIDAD

Definición	288
Principios que la soportan	288
Limitaciones	289
Desvirtuación de la estabilidad	289
Clases de estabilidad	289
LA O.I.T.	290
Neolaboralismo: Flexibilidad y desregulación: Inestabilidad	293
La estabilidad: Regulación constitucional	298
Empleos públicos	298
Trabajadores oficiales	299
Trabajadores particulares	299
Estabilidad: Jurisprudencia de la H. Corte Constitucional	300
Estabilidad del empleo	301

CAPÍTULO XIV

DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Noción general	302
Aplicación	302
Exclusión	302
Antecedentes	303
Regulación: Historia	303
Creación legal	303
Consagración constitucional: El plebiscito de 1957	304
La ley 19 de 1958	305

	PÁG.
El decreto reglamentario N° 1732 de 1960	306
El decreto legislativo N° 2400 de 1968	306
El decreto reglamentario N°. 1950 de 1973	306
Estado de sitio y carrera	307
Junio 20 de 1982: Levantamiento del estado de sitio y D. 2132	308
Un gobierno sin decreto 2132	308
El decreto reglamentario N° 1083 de 1982 o 583 de 1984	310
La ley 61 de 1987	311
La Constitución Política de 1991	313
Carrera: Art. 125 constitucional:	
Interpretación por la H. Corte Constitucional	313
Naturaleza de la diferencia entre empleados de libre nombramiento y remoción y de carrera	314
Carrera administrativa: Fines	315
Carrera administrativa: Mérito	316
Carrera administrativa: Estabilidad laboral	317
Carrera administrativa: La ley: Excepciones	318
La ley 27 de 1992	319
Comisión nacional del servicio civil	320
Carreras especiales	321
Sistemas específicos de administración de personal	322
Carrera administrativa del distrito especial de Santafé de Bogotá	323

CAPÍTULO XV

DE LOS DERECHOS, DEBERES, PROHIBICIONES E INCOMPATIBILIDADES

Derechos	324
Deberes	325
Prohibiciones	325
Incompatibilidades	327

CAPÍTULO XVI

DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA

De la responsabilidad en general	329
De la responsabilidad penal	329
Prevaricato por acción	330
Prevaricato por omisión	330
Abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto	330
De la responsabilidad patrimonial	330
De los actos y hechos que dan lugar a responsabilidad	331
Jurisdicción competente para conocer de la responsabilidad conexa	331
De la responsabilidad disciplinaria	332
Concepto de falta disciplinaria	332
Iniciación de la acción disciplinaria	332
Publicidad del proceso disciplinario	332
Obligatoriedad y objeto de la acción disciplinaria	333
Caducidad de la acción disciplinaria	333
Régimen disciplinario: Deber y derecho	333
Proceso disciplinario: Principios constitucionales	333
Debido proceso: Jurisprudencia de la H. Corte Constitucional	334
Proceso disciplinario: Principios-descripción	338
Autoridades disciplinarias	339
Fases del proceso disciplinario	340
Iniciación del proceso	340
Etapas de la fase investigativa	341
Apertura de la investigación	341
Suspensión provisional del inculpado	341
Pruebas de la administración	341
Formulación de cargos	341
Descargos	342

	PÁG.
Práctica de pruebas para la defensa	342
Cierre de la investigación e informe	342
Irregularidades: nulidades	342
Sanciones	344
Calificación de la falta	344
Obligación de denunciar las faltas constitutivas de delito perseguible de oficio	345
Autoridad sancionadora	345
Recursos	345
Reformatio in pejus	345
Registro de la sanción	346
Sanción de suspensión: Cómputo	346
Sanción impuesta por solicitud de la procuraduría: Caducidad	347
Proceso disciplinario por la procuraduría	348
Régimen disciplinario y empleados territoriales	348
Trabajadores oficiales	349