

, 29 de noviembre de 1988.

Señor
Ingeniero
Francisco A. Rodríguez P.
Contralor General de la República
E. S. D.

Señor Contralor:-

Doy contestación a su atenta nota No.1085-Leg fechada lo. del corriente, recibida en este despacho el pasado 7, en la que se sirvió formularme consulta concretada en tres interrogantes que, por su orden, paso a contestar.

"1.- ¿ Si al entrar en vigencia la nueva Ley sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa, la misma se aplica integralmente al personal de la Contraloría General de la República?"

Para responder a esta pregunta, es preciso aclarar en primer lugar que la aplicación de la nueva ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa al personal de la Contraloría General, en forma integral o parcial, dependerá como es natural de lo que esa ley disponga, ley que aún no se ha emitido.

Sobre este tema es preciso tomar en consideración, en primer término, lo establecido en las normas constitucionales respectivas; entre ellas, el inciso 19. del artículo 275, el numeral 11 del artículo 276, el artículo 297 y el artículo 300, que disponen:-

"ARTICULO 275.- Habrá un organismo estatal independiente denominado Contraloría General de la República, cuya dirección estará a cargo de un funcionario público que se denominará Contralor General, secundado por un Subcontralor, quienes serán nombrados por un período igual al del Presidente de la República, dentro del cual no podrán ser suspendidos ni removidos sino por la Corte Suprema de Justicia, en virtud de causas definidas por la Ley. Ambos

serán nombrados para que entren en funciones a partir del primero de enero después de iniciado cada período presidencial ordinario."

o o o

"ARTICULO 276.- Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que le señale la Ley, las siguientes:-

.....
.....

11.- Nombrar los empleados de sus departamentos de acuerdo con esta Constitución y la Ley."

o o o

"ARTICULO 297.- Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley.

Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa."

o o o

"ARTICULO 300.- Se instituyen las siguientes carreras en los servicios públicos conforme a los principios del sistema de méritos:

- 1.- La Carrera Administrativa.
- 2.- La Carrera Judicial.
- 3.- La Carrera Docente.
- 4.- La Carrera Diplomática y Consular.
- 5.- La Carrera Sanitaria.
- 6.- La Carrera Militar.
- 7.- Las otras que la Ley determine.

La Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración".

o o o

De las normas reproducidas pueden extraerse algunas conclusiones de interés sobre el tema consultado. En primer lugar, declaran que la Contraloría General es "un organismo estatal independiente", lo que supone que es una dependencia del Estado independiente respecto de los otros órganos del Estado, lo cual ha sido desarrollado en el artículo 1º. de la Ley 32 de 1984, y que se explica por razón de la especial misión que la propia Constitución le asigna, esto es, fiscalizar y controlar el manejo

de fondos y efectos públicos, al igual que otras paralelas. Ello requiere que la Contraloría no esté supeditada a otro órgano o dependencia del Estado.

En segundo lugar, las normas constitucionales reproducidas disponen que los derechos y deberes de los servidores públicos serán establecidos por la ley, asignándosele al legislador la facultad de instituir los sistemas jurídicos respectivos.

En tercer lugar, tales normas han previsto la existencia de diversas carreras públicas, entre las cuales figura la carrera administrativa, a la vez que se deja abierta la posibilidad de que se instituyan otras que el legislador considere necesarias de acuerdo a las circunstancias.

Estos elementos deben relacionarse con los establecidos en los artículos 8 y 9 de la Ley 32 de 1984, que preceptúan:-

"ARTICULO 8.- La selección y promoción del personal de la Contraloría General se realizará tomando en consideración los méritos personales y profesionales. Para los fines señalados en este artículo, se instituirá en el Reglamento Interno de dicho organismo un sistema de clasificación de cargos y uno de selección que garantice que el escogido es idóneo para desempeñar el cargo respectivo y que todo ascenso responde a un justo reconocimiento de los méritos del servidor promovido. De igual manera, toda destitución o descenso de categoría deberá estar precedida por una investigación destinada a esclarecer los cargos que se le atribuyen al servidor, en la cual se permita a éste ejercer su derecho de defensa.

Se llevará un historial de servicio de cada uno de los servidores de la Institución en el que debe contar la evaluación anual de su desempeño."

"ARTICULO 9.- La estabilidad de los servidores de la Contraloría estará condicionada a la idoneidad, lealtad, antigüedad y moralidad del servicio público. Hasta tanto se dicte la Ley de carrera administrativa todo el que haya laborado en la Contraloría, a satisfacción, durante un mínimo de cinco (5) años gozará de estabi-

lidad y no podrá ser cesado más que por causas establecidas en la Ley o en el Reglamento Interno, debidamente comprobadas. Para los efectos de esta disposición se computarán los servicios prestados con anterioridad a la vigencia de la presente Ley.

Para determinar la situación de estabilidad de sus servidores, la Contraloría llevará a cabo un examen del estado de éstos y expedirá los certificados de estabilidad respectivos a meses siguientes a la promulgación de la presente Ley."

o o o

A mi juicio, aunque no se señala en forma expresa en el artículo 8 reproducido, esta norma instituye una carrera pública para los servidores de la Contraloría, que debe ser desarrollada en las normas del reglamento interno que se emita al respecto, lo cual encuentra fundamento en el numeral 7 del artículo 300 de la Constitución.

En la norma citada se dispone que la selección y promoción del personal de la Contraloría tomará en consideración los méritos personales y profesionales de la persona, tal como lo ordena el inciso segundo del artículo 297 de la Constitución.

Exige, además, que debe crearse un sistema de clasificación de cargos y uno de selección "que garantice que el escogido es idóneo para desempeñar el cargo respectivo y que todo ascenso responde a un justo reconocimiento de los méritos del servidor promovido". Estas fases son típicas de las carreras públicas, que deben aplicarse con el sentido apropiado al principio constitucional, a través de mecanismos objetivos, que aseguren la selección de persona idónea y promoción en base a méritos y realizaciones eficientes.

Dicha norma dispone, igualmente, que "toda destitución o descenso de categoría deberá estar precedida por una investigación destinada a esclarecer los cargos que se le atribuyen al servidor, en la cual se permita a éste ejercer su derecho de defensa". Esto implica crear un régimen disciplinario, en desarrollo de lo que establece el inciso final del artículo 295 de la Carta Política, según el cual la estabilidad en los cargos "estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio".

Finalmente, dicha norma exige que a cada funcionario de la Contraloría se le lleve un historial de servicio "en el que debe constar la evaluación anual de su desempeño", para garantizar una evaluación y aplicación apropiada del rendimiento del mismo.

El artículo 8 de la Ley 32 de 1984 encuentra complemento en el artículo 9, que instituyó el derecho a la estabilidad, condicionándolo "a la idoneidad, lealtad, antigüedad y moralidad del servicio público"; y en el artículo 80 ibidem, que concedió a dichos funcionarios el derecho a jubilarse con la última remuneración recibida.

El conjunto de estas normas jurídicas permiten deducir que el legislador instituyó una carrera pública especial para los funcionarios de la Contraloría General de la República, dado que ha regulado las fases principales de ella.

Si a esta realidad se le suma la circunstancia de que los funcionarios de la Contraloría General de la República, durante la vigencia de las leyes que han regulado la carrera administrativa, no fueron incorporados a ella no obstante haber carecido de un régimen especial de personal y, por tanto, de normas que instituyesen una carrera especial para sus servidores, pienso que la ley de Servicio Civil y de Carrera Administrativa, con arreglo a lo establecido en el artículo 9 de la Ley 32 de 1984 y 13 del Código Civil, se aplicará a los servidores públicos de la Contraloría en la medida en que dicha ley lo autorice y, además, en forma supletoria, cuando se presente una laguna legal en las normas especiales.

"2.- ¿Si al amparo de los Artículos 275 y 276 Constitucionales, desarrollados por la Ley 32 de 1984, especialmente en el Artículo 80. en concordancia con lo establecido en la mencionada Ley proyectada sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa, el personal de la Contraloría General forma parte de las carreras públicas civiles especiales?"

o o o

Aunque esta pregunta quedó absuelta en la respuesta anterior, estimo oportuno señalar que, de acuerdo a las normas contenidas en la Ley 32 de 1984, al personal de la Contraloría General se le aplica una de las carreras públicas previstas por el Constituyente y desarrolladas por el Legislador.

"3.¿En caso de ser la segunda postura correcta, qué aspectos generales quedarían regulados por la Ley 32 de 1984 y cuáles por la referida ley proyectada?"

o o o

Esta pregunta fue igualmente absuelta en la primera respuesta, por lo que resta reiterar únicamente que, ateniéndonos a las normas legales vigentes, la futura ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa se aplicará, a menos que ésta disponga lo contrario, en aquellos aspectos que la Ley 32 de

1984 autorice o, supletoriamente, en caso de laguna legal, en conformidad a lo establecido en el artículo 13 del Código Civil. Uno de esos aspectos es el atinente al derecho de estabilidad en el cargo, puesto que el artículo 9 de la referida ley sujeta la aplicación de la norma contenida en el mismo a lo que disponga en el futuro la Ley de Carrera Administrativa.

En la esperanza de haber satisfecho su petición, hago propicio la ocasión para reiterar a usted mi aprecio y consideración distinguida.

Atentamente,

Olmedo Sanjur G.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

/dc.deb.